

Resolució 1057/2021, de 3 de desembre

Número d'expedient de la Reclamació: 725/2021

Administració reclamada: Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural

Informació reclamada: Expedients sancionadors a empreses petroquímiques per raons ambientals.

Sentit de la Resolució: Estimació parcial

Resum: Aquesta Reclamació es planteja en un procediment d'accés a la informació ambiental, que en la seva fase de sol·licitud és regulat per la Llei 27/2006, d'accés a la informació ambiental (LAIA). Segons la disposició addicional 1.2 LTAIPBG, en les matèries que tenen establert un règim especial d'accés a la informació pública, s'ha d'aplicar preferentment aquest règim especial i supletòriament la GAIP. En aquest cas, el règim especial és la LAIA; el cas és, però, que la LAIA no regula un règim especial de garantia, remetent-se a aquests efectes a la via general de la jurisdicció contenciosa administrativa. Aquest buit de la LAIA en la regulació d'un règim especial de garantia és procedent que sigui omplert amb l'aplicació supletòria de la via de reclamació a la GAIP regulada per l'LTAIPBG, que constitueix un procediment especialitzat de garantia, d'accés voluntari i gratuït, eventualment previ a la jurisdicció contenciosa administrativa, i que proporciona a les persones interessades un plus de garantia del seu dret d'accés respecte de la regulació escadussera i genèrica de la LAIA. L'objecte de la sol·licitud són els expedients sancionadors en matèria de medi ambient, motiu pel qual ha de ser preferent l'aplicació de la LAIA. Efectivament, la disposició addicional 1.2 LTAIPBG estableix que "l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei", i la matèria "medi ambient" té establert precisament el règim d'accés especial regulat per la LAIA. La LAIA fa una regulació prou completa de les excepcions o causes de denegació de la informació ambiental que exclou l'aplicació supletòria general de l'LTAIPBG en aquesta qüestió dels límits legals i les causes d'inadmissibilitat. Això no treu, tanmateix, que les previsions de l'LTAIPBG puguin donar suport interpretatiu a les de la LAIA, sempre que sigui en benefici al dret d'accés a la informació ambiental i a la informació pública, i especialment tenint en compte que tant l'Administració, com les empreses afectades per la Reclamació que hi han formulat al·legacions invoquen límits legals i causes d'inadmissibilitat establertes per l'LTAIPBG, sense a penes cap referència a la LAIA. En tot cas, no és procedent ampliar les excepcions al dret d'accés a la informació ambiental previstes a la LAIA amb límits legals o causes d'inadmissibilitat establertes per l'LTAIPBG. La LAIA no contempla una causa d'inadmissió de les sol·licituds, o de denegació de la informació sol·licitada, similar a la de l'article 29.1.b LTAIPBG. La reacció prevista per l'article 10.2.c LAIA davant de sol·licituds voluminoses i complexes és ampliar el termini legal màxim per atendre-les. Tot i que és qüestionable l'assimilació entre els conceptes de complexitat i d'inassumibilitat, d'una banda, i el d'irraonabilitat, de l'altra, s'ha d'entendre també que si el grau de complexitat, de desproporcionalitat i d'inassumibilitat és prou intens, com sembla en aquest cas, es podria arribar a qualificar la sol·licitud d'irraonable i ser denegada per aquest motiu. Aplicar en aquestes circumstàncies la tramitació centralitzada de sol·licituds que demanen informació diferenciada i independent a diversos organismes no és coherent amb aquest fet i, a més, resulta restrictiu pel dret d'accés a la informació pública perquè l'acumulació de les diverses sol·licituds en un únic procediment crea les condicions, que d'altra manera difícilment es donarien, que poden fonamentar la inadmissibilitat de la sol·licitud. En base a aquestes circumstàncies, és procedent retrotreure el procediment per tal que la sol·licitud sigui derivada cada un dels òrgans o organismes als quals ha estat adreçada per la persona reclamant, a fi de què siguin



cada un d'ells els que valorin la seva admissibilitat i la tramitin i resolguin d'acord amb les previsions de la LAIA, amb aplicació supletòria de l'LTAIPBG.

Paraules clau: Administració de la Generalitat. Entitats de la Generalitat. Periodistes. Medi ambient. Contaminació. Sancions. Règim especial d'accés. Accés a la informació ambiental. Causes d'inadmissibilitat. Tasca complexa per elaborar la informació. Petició irraonable. Trasllat a terceres persones afectades. Oposició de terceres persones.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 20 d'agost de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 725/2021, presentada per un periodista contra el Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural (DACAAR) de la Generalitat de Catalunya, 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 4 de juliol de 2021 la persona reclamant presenta una sol·licitud al web de la Generalitat de Catalunya, que demana els expedients de sancions a les indústries del sector petroquímic del Camp de Tarragona i Flix per temes ambientals entre els anys 1975 i 2021, ambdós inclosos. Adreça la sol·licitud als organismes de la Generalitat següents: Agència Catalana de l'Aigua, Agència de Residus de Catalunya, Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural, Subdirecció General de Prevenció i Control de la Contaminació Atmosfèrica, Subdirecció General Intervenció i Qualificació Ambiental i Direcció General del Transport Terrestre.
3. El 29 de juliol de 2021 el DACAAR amplia en 15 dies naturals el termini per resoldre, atès el gran volum de la informació sol·licitada i el fet d'afectar diversos organismes, molts anys i expedients digitals i en paper al mateix temps.
4. El 9 d'agost de 2021 la Secretària d'Acció Climàtica resol estimar parcialment la sol·licitud (facilitar informació numèrica o estadística sobre el nombre d'expedients i inadmetre l'accés als expedients sol·licitats), en base a les consideracions següents: "1. L'article 66.1 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, especifica que, als efectes del que preveu la lletra b) de l'article 29.1 de Llei 19/2014, del 29 de desembre, no s'han d'admetre a tràmit les sol·licituds, quan concorri alguna de les circumstàncies següents: a) Quan l'obtenció, l'extracció o la disposició de la informació sol·licitada impliqui una càrrega de treball inassumible o desproporcionada pel fet que la informació procedeix de diferents expedients, fonts d'informació, base de dades o arxius, o es conté en un gran volum d'informació i no pugui ser realitzada amb l'ajuda dels mitjans informàtics disponibles. b) Quan l'elaboració de la informació requereixi una tasca d'anàlisi o d'interpretació que tingui una complexitat objectivable i desproporcionada i no pugui ser realitzada amb l'ajuda

dels mitjans informàtics disponibles. 2. En relació amb la informació referent a l'accés a la documentació dels expedients de sancions a indústries petroquímiques del Camp de Tarragona i Flix per motius ambientals entre 1975 i 2021, demanada en la sol·licitud d'accés a la informació pública presentada, no s'ha admès per ser un supòsit recollit com a causa de no admissió en el fonament de dret 6. Concorre aquesta causa d'inadmissió atès que l'obtenció de la informació dels expedients administratius és una tasca especialment complexa que implica una càrrega de treball desproporcionada i inassumible per les unitats implicades i que amb els recursos personals limitats dels quals es disposa podria afectar al normal funcionament de les unitats responsables d'aquests expedients d'acord amb el següent: a. La competència per a la recopilació dels expedients es troba dividida entre una pluralitat d'òrgans, com són tant els serveis centrals com els serveis territorials de la Direcció General de Qualitat Ambiental i Canvi Climàtic, així com l'Agència Catalana de l'Aigua i l'Agència de Residus de Catalunya. b. La custòdia de la documentació dels mateixos es troba actualment en una disparitat de suports (paper i digital), tenint en compte l'abast temporal de la informació demanada que inclou documentació elaborada quan l'Administració no tenia l'obligació de digitalitzar els seus expedients, per la qual cosa gran part dels quals es troba en suport paper localitzats en els diversos arxius dels òrgans competents. Pel que fa als expedients digitalitzats, aquests es troben en bases de dades pròpies de cada òrgan no interconnectades, l'extracció de les quals suposaria una tasca manual. c. A fi i efecte de garantir el respecte al dret a la protecció de dades dels interessats dels procediments sancionadors sol·licitats així com de possibles secrets industrials i de propietat intel·lectual, caldria dur a terme un tractament individualitzat de cadascun dels expedients per tal d'anonimitzar les dades sensibles que s'hi puguin contenir. Això comportaria la revisió d'un gran volum d'informació". Nogensmenys, la resolució acorda facilitar la part d'informació següent: "Per l'exposat anteriorment, si bé no és possible donar accés a la documentació dels expedients amb l'abast i en les condicions i format en què ha estat sol·licitada, la Secretaria d'Acció Climàtica està en disposició de facilitar un llistat de la informació identificativa dels expedients sancionadors fermes identificats, amb indicació del nom de l'empresa, la data d'incoació i fermesa de la sanció i import de la mateixa. En aquest sentit, la informació s'entregarà en un format diferent al sol·licitat (excel), d'acord amb les previsions de l'article 36.2 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, que permet subministrar la informació en un format alternatiu al que es va sol·licitar, quan sigui més raonable per a la gestió eficient dels recursos públics".

5. La persona reclamant presenta la Reclamació el 20 d'agost de 2021, en els següents termes: "Vaig demanar la consulta dels expedients sancionadors a les empreses petroquímiques de Tarragona i Flix i la Generalitat només m'ofereix un llistat de les sancions. Demano consultar els expedients, però la Generalitat diu que aquests es troben en diferents departaments de l'administració i que el volum demanat (ho demanava des de l'any 1975) és massa gran. Soc



conscient que demano molts anys i que poden ser molts expedients. Però aquesta documentació és clau en la investigació que estic fent (soc periodista) i accediré a consultar-la de forma gradual i presencialment si és el cas”.

6. El 24 d'agost de 2021 la GAIP comunica la Reclamació al DACAAR 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.
7. El 24 d'agost 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.
8. El 31 d'agost de 2021 el DACAAR demana a la GAIP l'ampliació del termini donat per emetre l'informe, atesa la complexitat de la informació sol·licitada i el fet de tenir que recollir-la de diversos organismes.
9. El 21 de setembre de 2021 la GAIP rep l'informe del DACAAR, que reitera la justificació de la inadmissió indicada a l'antecedent 4, tot afegint les consideracions següents: “Si bé el reclamant al·lega en la seva reclamació que està disposat a fer la consulta presencial dels expedients, la posada a disposició dels mateixos en paper requeriria tanmateix d'una tasca prèvia de localització, revisió, còpia i anonimització de les dades personals que continguin, tasca que comportaria la dedicació de recursos humans i materials a la mateixa. Per altra banda, l'accés als expedients en format digital suposa també una tasca de preparació de la informació per tal de digitalitzar els mateixos, atès: 1) L'ampli abast temporal dels més de 148 expedients administratius sancionadors entre 1975 i 2021, dels quals es té registre en el sistema informàtic departamental a partir de 2006 i que es troben distribuïts de la següent manera: (...) 2) Les gestions a dur a terme per a la digitalització implicarien el desgrapat dels fulls, l'escaneig document a document, l'indexació, la revisió i l'anonimització de les dades personals. S'ha quantificat que la tasca de digitalització suposaria unes 2 hores de mitjana per expedient, tasca que implicaria dedicar-hi aproximadament 296 hores del personal dels diversos òrgans. 3) Per altra banda, la tasca d'anonimització dels expedients –que caldria dur a terme també en el cas que es facilités l'accés presencial als expedients- suposaria revisar un a un cadascun dels documents que conformen els més de 148 expedients. Aquesta ocultació de les dades personals i les signatures manuscrites s'estima que de mitjana implicaria dedicar-hi 2 hores més de mitjana per expedient, amb un cost total en temps de 296 hores aproximadament. 4) Pel que fa al cas

concret de l'ACA, la digitalització dels més dels 100 expedients s'hauria d'externalitzar a una empresa, tot i que prèviament seria necessari que es prepararessin internament (preparació de la documentació, revisió de l'expedient, neteja de còpies, ordenació prèvia a la digitalització). Cal tenir en compte que la documentació en paper és molt delicada de manipular, ja que el format dels documents tècnics és superior a A0. S'estima que aquesta tasca suposaria 150 hores de feina per a una persona, cosa que equivaldria a dues setmanes de feina d'una persona a temps complet. 5) A banda, i també en el cas de l'ACA, a aquest cost intern cal afegir-hi l'assumpció del cost de l'empresa externa. Pel que fa el cost econòmic, el cost de digitalització d'un expedient d'unes 50 pàgines (mitjana de planes de cada expedient) és de 2,50 €, als quals cal sumar-hi el preu de recuperació de l'empresa de custòdia 5 € (per caps). A un total de 7,50 € per expedient, comptant que són més de 100 expedients, s'estima que suposaria uns 750 euros. 6. Per l'exposat anteriorment, es ratifica que no era possible donar accés a la documentació dels expedients, i es ratifica la voluntat de facilitar un llistat extracte de la informació identificativa dels expedients sancionadors fermes sol·licitats. En aquest sentit, la informació s'entregaria en un format diferent al sol·licitat (excel), d'acord amb les previsions de l'article 36.2 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, que permet subministrar la informació en un format alternatiu al que es va sol·licitar, quan sigui més raonable per a la gestió eficient dels recursos públics". L'informe ofereix un gràfic segons el qual els informes sol·licitats serien 148, distribuïts entre l'ACA (100 expedients), l'ARC (13), la Direcció general de Qualitat ambiental (18) i els Serveis Territorials de Tarragona (17 expedients). També facilita la relació de les empreses afectades, amb les dades de contacte respectives.

10. Entre el 15 i el 19 d'octubre de 2021 la GAIP trasllada la Reclamació a les terceres persones afectades, a les que dona un termini de 10 dies per presentar al·legacions.
11. El 19 d'octubre de 2021 la GAIP sol·licita l'informe de l'APDCAT previst per l'article 42.8 LTAIPBG i atès que el DACAAR ha invocat la protecció de dades personals com una de les causes que fan que satisfer la sol·licitud esdevingui una tasca complexa d'elaboració.
12. A partir del 21 d'octubre de 2021 la GAIP du a terme gestions per convocar la primera sessió de mediació.
13. A partir del 27 d'octubre de 2021 la GAIP rep al·legacions de les empreses afectades:
 - 13.1. El 27 d'octubre de 2021 la GAIP rep les al·legacions de l'empresa C., que demana la confirmació de la resolució del DACAAR sobre la sol·licitud de la que deriva la Reclamació i assenyala la seva intenció de no participar a la mediació sol·licitada per la persona reclamant.

- 13.2. El 2 de novembre de 2021 la GAIP rep les al·legacions de l'empresa E., que argumenta que la resolució del DACAAR és ajustada a dret i que per tant s'hauria de desestimar la Reclamació. En cas que s'estimi, sosté que la informació que es pot facilitar a la persona reclamant s'hauria de referir únicament a expedients sancionadors fermes (exclusos, per tant, els que estiguin en tràmit o s'hagin clos sense establiment de responsabilitat, com ha disposat la GAIP en casos precedents), ha de ser anonimitzada de dades personals i s'han de preveure cauteles en relació amb els límits de l'article 21 LTAIPBG que poden concórrer, com ara la seguretat pública o els drets de propietat intel·lectual i industrial. L'empresa declina participar al procediment de mediació i considera que, per tant, la Reclamació ha de concloure amb resolució del Ple de la Comissió.
- 13.3. El 19 de novembre de 2021 la GAIP rep les al·legacions d'I., que manifesta la seva oposició al lliurament de la informació sol·licitada. Al·lega que la sol·licitud és imprecisa i genèrica, motiu pel qual demana la retroacció del procediment i requerir la concreció necessària a la persona reclamant. Comparteix i argumenta, en la línia de les consideracions del Departament, que la sol·licitud és inadmissible pel fet de requerir una tasca complexa i inassumible d'elaboració de la informació sol·licitada. Argumenta la concurrència dels límits següents al dret d'accés a la informació pública: a la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries [art. 21.b) Llei 19/2014]; a la protecció d'altres drets privats legítims [art. 21.f) Llei 19/2014], com ara possibles afectacions reputacionals per a la societat; protecció del secret industrial i aplicació de la Llei 9/2014, del 31 de juliol, de la seguretat industrial dels establiments, les instal·lacions i els productes. Informació sol·licitada que revesteix caràcter de confidencial segons una norma de rang legal (art. 21.2 Llei 19/2014. Qüestiona que la condició de periodista de la persona reclamant enforteixi el seu dret d'accés a la informació pública i aporta, en aquest sentit, jurisprudència del Tribunal Suprem (Sentència 454/2021, segons la qual "*en la LTAIBG el derecho de acceso a la información pública se configura como un derecho reconocido a "todas las personas", sin que sus preceptos autoricen una diferente interpretación de los límites del derecho de acceso por razón de la profesión de la persona que solicite el acceso*").
14. El 4 de novembre de 2021 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou: "S'ha d'excloure l'accés del reclamant als expedients sancionadors que disposi l'administració ambiental en els quals el responsable de la contaminació sigui una persona física, tot i que sí que es pot donar accés a la infracció comesa, la sanció imposada i el subjecte infractor, quan s'hagi imposat una sanció de publicació per infracció molt greu. La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés a la informació sobre sancions a persones jurídiques o informació agregada sobre les imposades a persones físiques que no permeti identificar-les. Pel que fa a les dades de tercers



persones que puguin constar als expedients sancionadors als quals es pugui accedir, cal anonimitzar les dades personals de terceres persones (representants legals, denunciants o testimonis) que hi puguin aparèixer, llevat de les persones que hi ha intervingut per raó del seu càrrec”.

Fonaments jurídics

1. *Admissibilitat de la Reclamació*

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”.

Nogensmenys, el fonament jurídic següent posa de manifest que aquesta Reclamació es planteja en un procediment d'accés a la informació ambiental, que en la seva fase de sol·licitud és regulat per la Llei 27/2006, d'accés a la informació ambiental (LAIA). Segons la disposició addicional 1.2 LTAIPBG, en les matèries que tenen establert un règim especial d'accés a la informació pública, s'ha d'aplicar preferentment aquest règim especial i supletòriament la GAIP. En aquest cas, el règim especial és la LAIA; el cas és, però, que la LAIA no regula un règim especial de garantia, remetent-se a aquests efectes a la via general de la jurisdicció contenciosa administrativa. Aquest buit de la LAIA en la regulació d'un règim especial de garantia és procedent que sigui omplert amb l'aplicació supletòria de la via de reclamació a la GAIP regulada per l'LTAIPBG, que constitueix un procediment especialitzat de garantia, d'accés voluntari i gratuït, eventualment previ a la jurisdicció contenciosa administrativa, i que proporciona a les persones interessades un plus de garantia del seu dret d'accés respecte de la regulació escadussera i genèrica de la LAIA.



En atenció a les anteriors consideracions, cal concloure que és procedent reclamar a la GAIP en relació amb sol·licituds d'accés a informació ambiental i, en conseqüència, aquesta Reclamació és admissible.

2. Valoració de la informació reclamada i de la legislació aplicable

L'objecte de la sol·licitud d'informació de la que deriva la Reclamació són els expedients de sancions a les indústries del sector petroquímic del Camp de Tarragona i Flix per temes ambientals entre els anys 1975 i 2021. La sol·licitud és adreçada als organismes de la Generalitat següents: Agència Catalana de l'Aigua, Agència de Residus de Catalunya, Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural, Subdirecció General de Prevenció i Control de la Contaminació Atmosfèrica, Subdirecció General Intervenció i Qualificació Ambiental i Direcció General del Transport Terrestre, de manera que cal entendre que els expedients sol·licitats són els instruïts per aquests organismes, amb l'objecte indicat.

Atès que l'objecte que es demana poder consultar són expedients sancionadors d'organismes públics subjectes a l'LTAIPBG, cal entendre que es tracta d'informació pública, ja que l'article 2.b LTAIPBG la defineix com la que ha estat elaborada per l'Administració i la que es troba en el seu poder, i està clar que els expedients sancionadors sol·licitats han d'haver estat oberts i instruïts per l'Administració i es deuen trobar en el seu poder.

Per una altra banda, l'objecte de la sol·licitud són els expedients sancionadors en matèria de medi ambient, motiu pel qual ha de ser preferent l'aplicació de la LAIA. Efectivament, la disposició addicional 1.2 LTAIPBG estableix que "l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei", i la matèria "medi ambient" té establert precisament el règim d'accés especial regulat per la LAIA.

L'article 2.3 LAIA defineix la informació ambiental com "tota informació en forma escrita, visual, sonora, electrònica o en qualsevol altra forma que veure's sobre les qüestions següents: a) L'estat dels elements del medi ambient, com l'aire i l'atmosfera, l'aigua, el sòl, la terra, els paisatges i els espais naturals, inclosos els aiguamolls i les zones marines i costaneres, la diversitat biològica i els seus components, inclosos els organismes modificats genèticament; i la interacció entre aquests elements. b) Els factors, com substàncies, energia, soroll, radiacions o residus, inclosos els residus radioactius, emissions, abocaments i altres alliberaments al medi ambient, que afectin o puguin afectar els elements del medi ambient esmentats a la lletra a) ...". Està clar que a la vista de l'objecte de la sol·licitud la legislació que la regula preferentment és la LAIA.

L'article 3.1.a LAIA declara el dret de qualsevol persona "a accedir a la informació ambiental que obri en poder de les autoritats públiques o al d'altres subjectes en nom seu, sense que per això estiguin



obligats a declarar un interès determinat, sigui quina sigui la seva nacionalitat, domicili o seu". Per "informació que obra en poder de les autoritats públiques" s'ha d'entendre la "informació ambiental que aquestes autoritats posseeixin i hagi estat rebuda o elaborada per elles" (article 2.5 LAIA). Les excepcions a l'obligació de facilitar informació ambiental (o límits a aquest dret) són les establertes per l'article 13 LAIA.

Com ja s'ha dit, la disposició addicional 1.2 LTAIPBG estableix que en les matèries que disposin d'un règim d'accés a la informació especial, l'LTAIPBG s'aplica amb caràcter supletori. A aquests efectes, es podria entendre que, al ser allò sol·licitat informació pública, els articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG declaren el dret de qualsevol persona a accedir-hi, llevat que concorrin causes legals que puguin determinar-ne la denegació. I aquestes causes, per a l'LTAIPBG, serien els límits al dret d'accés a la informació pública dels articles 21, 23 i 24 LTAIPBG i les causes d'inadmissibilitat de l'article 29 de la mateixa Llei.

Tanmateix, la LAIA fa una regulació prou completa de les excepcions o causes de denegació de la informació ambiental que exclou l'aplicació supletòria general de l'LTAIPBG en aquesta qüestió dels límits legals i les causes d'inadmissibilitat. Això no treu, tanmateix, que les previsions de l'LTAIPBG puguin donar suport interpretatiu a les de la LAIA, sempre que sigui en benefici al dret d'accés a la informació ambiental i a la informació pública, i especialment tenint en compte que tant l'Administració, com les empreses afectades per la Reclamació que hi han formulat al·legacions invoquen límits legals i causes d'inadmissibilitat establertes per l'LTAIPBG, sense a penes cap referència a la LAIA. En tot cas, no és procedent ampliar les excepcions al dret d'accés a la informació ambiental previstes a la LAIA amb límits legals o causes d'inadmissibilitat establertes per l'LTAIPBG, i menys encara si hom té en compte les previsions de l'article 13.5 LAIA: "Els motius de denegació esmentats en aquest article s'han d'interpretar de manera restrictiva. Per això, es ponderarà en cada cas concret l'interès públic atès amb la divulgació d'una informació amb l'interès atès amb la denegació".

L'Administració denega l'accés sol·licitat perquè considera que hi concorre la causa d'inadmissibilitat de la necessitat d'una tasca complexa d'elaboració, consideració que és compartida per bona part de les al·legacions formulades, que també invoquen la concurrència de diversos límits al dret d'accés a la informació pública.

3. Necessitat d'una tasca complexa d'elaboració

La resolució i l'informe del DACCAR indicats als antecedents estableixen en termes raonablement convincents la concurrència de la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.b LTAIPBG (necessitat d'una tasca complexa d'elaboració per poder facilitar a la persona reclamant la informació sol·licitada). La complexitat al·legada és el resultat de diversos factors: les diverses entitats i òrgans



concernits (les agències d'aigües i de residus i diferents serveis, centrals i territorials, del DACCAR, i potencialment d'altres departaments), el llarg període de temps sobre el qual es demana la informació (46 anys), el fet que la informació sol·licitada es trobi a diversos arxius i amb formats i suports diferents, la necessitat de consultar nombroses empreses afectades i de protegir drets i interessos de terceres persones. I el volum desmesurat de tot plegat, que és resultat d'alguns dels factors indicats i, al mateix temps, juga també com a element que multiplica els efectes de complexitat citats. El resultat de tot plegat és una sol·licitud molt complicada de gestionar, tant per part del DACCAR, com de la pròpia GAIP, i que previsiblement hauria de consumir una quantitat aparentment desproporcionada de recursos públics per ser atesa.

La suma dels factors assenyalats acreditaria la concurrència de la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública de l'article 29.1.b LTAIPBG (necessitat d'una tasca complexa d'elaboració de la informació sol·licitada) aplicada per la resolució de la Secretaria d'Acció Climàtica (SAC) de 9 d'agost de 2021 i, en conseqüència, justificaria la desestimació, al menys parcial, de la Reclamació.

El cas és, però, que la LAIA no contempla una causa d'inadmissió de les sol·licituds, o de denegació de la informació sol·licitada, similar a la de l'article 29.1.b LTAIPBG. La reacció prevista per l'article 10.2.c LAIA davant de sol·licituds voluminoses i complexes és ampliar el termini legal màxim per atendre-les: "L'autoritat pública competent per resoldre facilitarà la informació ambiental sol·licitada o comunicarà al sol·licitant els motius de la negativa a facilitar-la, tenint en compte el calendari especificat pel sol·licitant, com més aviat millor i, com a molt tard, en els terminis que s'indiquen a continuació: 1r En el termini màxim d'un mes des de la recepció de la sol·licitud al registre de l'autoritat pública competent per resoldre-la, amb caràcter general. 2n En el termini de dos mesos des de la recepció de la sol·licitud al registre de l'autoritat pública competent per resoldre-la, si el volum i la complexitat de la informació són tals que resulta impossible complir el termini abans indicat. En aquest supòsit s'ha d'informar el sol·licitant, en el termini màxim d'un mes, de tota ampliació d'aquell, així com de les raons que ho justifiquen". En aquest cas, en el que l'Administració al·lega que la tasca requerida per atendre la sol·licitud és inassumible o desproporcionada, es podria plantejar la concurrència de l'excepció al dret d'accés a la informació ambiental de l'article 13.1.b LAIA: "Les autoritats públiques poden denegar les sol·licituds d'informació ambiental quan concorri qualsevol de les circumstàncies que s'indiquen a continuació: (...) b) Que la sol·licitud sigui manifestament irraonable". Tot i que és qüestionable l'assimilació entre els conceptes de complexitat i d'inassumibilitat, d'una banda, i el d'irraonabilitat, de l'altra, s'ha d'entendre també que si el grau de complexitat, de desproporcionalitat i d'inassumibilitat és prou intens, com sembla en aquest cas, es podria arribar a qualificar la sol·licitud d'irraonable i ser denegada per aquest motiu.



Tanmateix, part important dels factors invocats pel DACAAR per justificar la qualificació de la tasca requerida per atendre la sol·licitud com a inassumible o desproporcionada tenen a veure directament amb el fet que els serveis d'informació del Departament centralitzen la tramitació de la sol·licitud en relació amb la diversitat d'organismes del seu àmbit. La suma dels organismes destinataris de la sol·licitud afectats converteix en globalment complexa, desproporcionada i inassumible una tasca (la de facilitar la informació demanada a cada un d'ells) que, d'altra manera, segurament no ho seria per a cada un dels organismes afectats, o com a mínim per a alguns d'ells. I aquest efecte de fonamentar una qualificació d'inassumibilitat o desproporcionalitat per la via de sumar i concentrar en un únic servei la tasca requerida a diversos organismes es produeix també al moment de valorar la consulta a les empreses afectades o la protecció dels interessos de les terceres persones afectades com a factors que contribueixen a justificar la inadmissibilitat de la sol·licitud.

De fet, la sol·licitud d'informació presentada per la persona reclamant al web de transparència de la Generalitat, que és una de sola, demana explícitament informació a diversos organismes. Aquest sol fet aconsellaria la seva tramesa a cada un dels organismes interpel·lats, per tal que cada un d'ells assumeixi la responsabilitat respectiva. És probable que algun d'ells centri bona part dels expedients sol·licitats (i pugui fonamentar la irraonabilitat de la sol·licitud per la necessitat d'una tasca complexa, desproporcionada i inassumible per atendre-la), i que la resta n'hagi instruït molts menys, fins al punt que la gestió de la sol·licitud que els afecta pugui arribar a ser perfectament assumible. És més: no es pot descartar que sigui diferent la tipologia dels expedients sol·licitats i les empreses afectades, de manera que siguin diferents les eventuais causes concurrents de denegació de la sol·licitud. Tant per coherència amb la literalitat de la sol·licitud, com per poder establir les condicions que permetin atendre-la millor, sembla del tot aconsellable la seva tramitació per part de cada un dels organismes sol·licitats, en comptes de la seva concentració en els serveis d'informació del DACAAR.

Nogensmenys, tampoc es pot ignorar que l'article 59 del Decret 8/2021 es refereix a les sol·licituds d'accés transversals dins d'una mateixa administració pública, en els termes següents: "1. La sol·licitud transversal és aquella per a la resolució de la qual cal l'obtenció d'informació parcialment disponible en diversos òrgans, unitats o entitats d'una mateixa administració pública. 2. Amb caràcter general, les sol·licituds transversals s'han de tramitar i resoldre de forma unitària, mitjançant una única resolució". Aquest precepte portaria a què els serveis d'informació del DACAAR assumeixin la tramitació i resolució unitària de la sol·licitud, malgrat que demani informació de diversos organismes, inclòs d'un que forma part d'un Departament diferent (la Direcció General del Transport Terrestre). És discutible, però, que el cas objecte de la Reclamació constitueixi realment una sol·licitud que demani informació parcialment disponible en diversos òrgans; malgrat haver estat presentada amb un únic formulari, es pot entendre perfectament que es tracta de diverses sol·licituds, perquè la persona reclamant ha identificat a cada un dels organismes als quals dirigeix la sol·licitud, i cada un d'ells té



en el seu poder els expedients corresponents, als quals pot decidir l'accés sol·licitat sense necessitat de tenir en compte informació que podés estar en poder dels altres.

Aplicar en aquestes circumstàncies la tramitació centralitzada de sol·licituds que demanen informació diferenciada i independent a diversos organismes no és coherent amb aquest fet i, a més, resulta restrictiu pel dret d'accés a la informació pública, perquè l'acumulació de les diverses sol·licituds en un únic procediment crea les condicions, que d'altra manera difícilment es donarien, que poden fonamentar la inadmissibilitat de la sol·licitud. En base a aquestes consideracions, és procedent anul·lar la resolució de la SAC de 9 d'agost de 2021, d'inadmissibilitat de la sol·licitud, i retrotreure el procediment per tal que la sol·licitud sigui derivada a cada un dels òrgans o organismes als quals ha estat adreçada per la persona reclamant, a fi de què siguin cada un d'ells els que valorin la seva admissibilitat i la tramitin i resolguin d'acord amb les previsions de la LAIA, amb aplicació supletòria de l'LTAIPBG. En aquest procés els serveis centrals d'informació del DACAAR poden jugar un paper important de coordinació i suport, garantint però que l'admissibilitat, la participació de les terceres persones afectades, la valoració dels límits concurrents i la resolució es facin d'acord amb la realitat dels expedients sol·licitats en poder de cada òrgan o organisme afectat.

4. Les terceres persones afectades

Les empreses afectades han estat consultades per la GAIP i tres d'elles han formulat al·legacions. Atesos els termes de la Resolució, no tindria massa sentit entrar a valorar-les en aquest moment, ja que el procediment s'ha de retrotreure a la fase de sol·licitud d'informació, en la qual cada un dels organismes i òrgans sol·licitats haurà de fer les seves pròpies actuacions de consulta a les empreses afectades.

En tot cas, l'oposició manifestada per les al·legacions al lliurament de la informació sol·licitada ha estat atesa, perquè la Resolució no estableix aquest lliurament, que en tot cas quedarà a resultes de la tramitació descentralitzada que es dugui a terme.

5. Inviabilitat de la mediació

El procediment de mediació sol·licitat per la persona reclamant és inviable en les actuals circumstàncies. Per una banda, perquè una de les terceres persones afectades que ha formulat al·legacions (E) s'hi oposa i demana que la Reclamació finalitzi per resolució del Ple de la Comissió. Per una altra, perquè no té massa sentit mediar sobre el dret d'accés en fase de Reclamació quan allò procedent és iniciar la tramitació de la sol·licitud per part de cada un dels organismes afectats.



6. 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.

7. 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 3 de desembre de 2021, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 725/2021 i retrotreure el procediment a la fase inicial de tramitació de la sol·licitud d'informació de la que deriva la Reclamació, amb la finalitat de què siguin cada un dels organismes i òrgans indicats a l'antecedent 2, als quals s'adreça la sol·licitud, els que valorin separatament la seva admissibilitat i, si escau, la tramitin i resolguin també separatament, d'acord amb el règim jurídic establert per la LAIA i l'aplicació supletòria de l'LTAIPBG.
2. Anul·lar la resolució de 9 d'agost de 2021, de la Secretària d'Acció Climàtica, d'inadmissió de la sol·licitud d'informació pública de la que deriva la Reclamació.



3. Requerir el DACAAR perquè en el termini de 10 dies derivi la sol·licitud d'informació pública a cada un dels òrgans i organismes indicats a l'antecedent 2, que l'hauran de resoldre en el termini d'un mes des de la seva recepció, i n'informi puntualment a la persona reclamant. En cas que algun d'aquests organismes o òrgans no resolguin satisfactòriament la sol·licitud que els afecta o no responguin a la persona reclamant dins del termini indicat, aquesta podrà presentar una reclamació a la GAIP.
4. Requerir al DACAAR 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.
5. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
6. Notificar la Resolució a les empreses afectades que han participat en aquest procediment.
7. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 725/2021 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.