

Resolució 2196/2025, d'11 de desembre

Número d'expedient de la Reclamació: 1661/2025

Administració reclamada: Agència Tributària de Catalunya

Informació reclamada: Pla Director encarregat a una empresa consultora.

Sentit de la resolució: Estimació

Resum: Quan l'empresa de consultoria fineix l'encàrrec i lliura el document a l'Administració, document complet i tancat que motivarà el pagament de la contraprestació econòmica pactada entre les parts, no es pot afirmar que sigui un document de treball intern per a l'Administració. El document presentat per l'empresa té entitat pròpia i substantiva. És aquest document el que motivarà posteriorment la generació de documents -aquests sí- de treball intern de l'Administració que podrien quedar emparats per la causa d'inadmissió invocada. Així mateix, s'ha d'enfaticar que per poder aplicar la causa d'inadmissió prevista a l'article 29.1. a) de la LTAIPBG s'ha d'estar en presència d'un document de treball intern "sense rellevància o interès públic". En la resolució d'inadmissió s'obvia aquesta característica que s'ha de poder predicar del document en qüestió, cosa que no succeeix en el cas que ens ocupa. És tanta la rellevància o interès públic del document que el propi Govern de la Generalitat ha publicitat en diverses ocasions la seva existència i n'ha extractat el contingut en compareixença pública.

Paraules clau: Generalitat de Catalunya. Administració instrumental. Agència Tributària de Catalunya. Periodistes. Pla director. Reclamació contra inadmissió. Estimació. Sense límits.

Ponent: Clara I. Velasco Rico

Antecedents

1. El 29 de setembre de 2025 entra a la GAIP la Reclamació 1661/2025, presentada per una periodista contra l'Agència Tributària de Catalunya en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent.
2. El 31 de juliol de 2025 la persona reclamant sol·licita a l'Agència Tributària el següent: "En data de 31 de juliol del 2025, el departament d'economia va fer una nota de premsa sobre l'informe que l'empresa Indra ha fet per desenvolupar l'agència tributària de catalunya. Es tracta d'un encàrrec fet a càrrec dels pressupostos públics i, per tant, sol·licitem l'accés complet al pla director que aquesta empresa ha entregat al departament. és una informació de rellevància pública (tal com ho demostra el fet que el govern en publicités una part del contingut) i els treballs d'indra sufragats en diners públics han de ser fiscalitzables, en el sentit que és una tasca encarregada per la generalitat a un privat en el marc d'una licitació pública.."
3. La Reclamació presentada el 29 de setembre de 2025 indica que l'Agència ha inadmetès la SAIP.



4. El 21 d'octubre de 2025, la GAIP admet provisionalment la Reclamació i 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.
5. El 21 d'octubre de 2025 la GAIP comunica la Reclamació a l'Agència Tributària de Catalunya i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre la Reclamació, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la qual deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
6. En data 5 de novembre l'Agència Tributària de Catalunya remet a la GAIP l'informe següent:
"Des de l'Agència Tributària de Catalunya, considerem que el Pla director de l'ATC és un document que a dia d'avui es troba en fase d'estudi, ja que el que s'ha anunciat i publicat és una proposta de Pla director elaborada per l'empresa Minsait, de caire futurible, en el benentès que encara no s'ha transferit a l'ATC cap competència al respecte. Tanmateix, la informació i les propostes que conté s'utilitzaran en la mesura que es consideri en les negociacions entre administracions, motiu pel qual és una informació de caràcter intern que no hauria de ser objecte de difusió. Ultra això, significar que qualsevol difusió anticipada d'aquestes projeccions organitzatives, de cara a negociacions pendents d'iniciar amb terceres administracions, entorpiria el desenvolupament de les pròpies negociacions, limitaria la capacitat negociadora de l'Agència Tributària de Catalunya i en malmetria la seva imatge. Sobre aquesta proposta inicial, l'Agència està duent a terme el seu corresponent anàlisi a l'efecte de determinar aquells punts que han de ser complementats i d'afegir-hi la resta d'informació que va més enllà dels aspectes tecnològics i que tenen a veure amb qüestions més organitzatives i internes. Per tant, aquest document constitueix un mer document de treball intern o previsió organitzativa sense eficàcia jurídica externa, que no té caràcter definitiu, atès que, com se sol fer en la planificació de projectes complexos, és necessari una tasca precedent que recull, estructura, analitza i organitza la informació interna i el coneixement tributari de què disposa l'ATC en relació a l'impost de l'IRPF, i en base a aquest recull d'informació interna projecta les eventuais fases que caldrà executar. Aquest document té, doncs, un caràcter merament auxiliar o de recolzament en aspectes organitzatius per avançar cap a l'assoliment funcions la gestió de l'IRPF fins que s'arribés a atribuir la gestió el susdit tribut a l'ATC. Finalment, cal remarcar que aquest document del Pla director de l'ATC és encara en fase d'elaboració i, per tant, un document inconclús, susceptible de canvis, de millores i ampliacions. Per tots aquests motius, d'acord amb els articles 29.1 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i



d'acord també amb l'article 65.1 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació, es van inadmetre les dues sol·licituds d'accés a la informació pública rebudes a l'ATC sobre el tema que ens ocupa, incloent la de la senyora XXX. Tal com assenyala també la GAIP en altres casos, com en la Resolució 879/2025 de 12 de juny que desestima una reclamació interposada contra Aeroports Públics de Catalunya SLU en relació amb la petició d'accés a un pla de viabilitat d'un aeroport, els documents de caràcter intern i de treball no constitueixen encara objecte d'accés a la informació pública i les sol·licituds d'accés a aquests documents s'han d'inadmetre. “

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals del dret d'accés a la informació pública

D'acord amb l'article 39.1 LTAIPBG i 29 del RGAIP aquesta Comissió és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació. L'article 2.b i c LTAIPBG defineixen la informació pública i preveuen el dret d'accés a les persones per a sol·licitar i obtenir-la que d'acord amb l'article 18.1 LTAIPBG, tan a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda.

L'article 20 LTAIPBG preveu els requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública, que l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. Els articles 21 i 22 LTAIPBG estableixen que aquests límits no són d'aplicació automàtica i absoluta i han de ser aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat i han 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. Sobre la condició de periodista de la persona reclamant

En aquest punt, cal recordar que l'LTAIPBG no fa cap diferència en relació amb les persones que eventualment puguin exercir el dret d'accés a la informació pública davant dels subjectes obligats per la Llei a atendre les seves sol·licituds. La Llei reconeix el dret a totes les persones més grans de 16 anys, i, en principi, la condició de periodista de la persona reclamant no hauria de tenir incidència en com les administracions públiques resolen la sol·licitud o la reclamació d'accés a la informació. Amb tot, ja hi ha resolucions de l'Audiència Nacional on s'ha posat de manifest que: "Quan el sol·licitant d'informació és un periodista s'han de redoblar aquestes cauteles per no interferir en la llibertat d'expressió i comunicació lliure d'informació dels mitjans de comunicació, drets fonamentals protegits constitucionalment", malgrat que el TS posteriorment ha deixat clar que no admet distincions entre sol·licitants a la llum de la regulació legal del dret d'accés a la informació pública (vegeu, per totes, la STS 1256/2021 - ECLI:ES:TS:2021:1256). En aquest

sentit, el TS a la sentència que acabem de citar determina que "(...), a la LTAIBG el dret d'accés a la informació pública es configura com un dret reconegut a "totes les persones", sense que els seus preceptes autoritzin una diferent interpretació dels límits del dret d'accés per raó de la professió de la persona que sol·liciti l'accés. Tot això sens perjudici del reconeixement del paper innegable que desenvolupen els mitjans de comunicació "... per a garantir la plena eficàcia del pluralisme com a valor superior de l'ordenament reconegut a l'article 1.1 de la CE" (STC 58/2018 , FD 7) i pel Tribunal Europeu de Drets Humans en termes similars, del paper que juga la premsa en una societat democràtica, a qui li pertoca "comunicar, en cumplimiento de sus deberes y de sus responsabilidades, informaciones e ideas sobre todas las cuestiones de interés general" (sentencia de 14 de junio de 2016, recurso 53421/10, asunto Jiménez Losantos c. España, apartado 28 y las que allí se citan)." Cal tenir en compte la doctrina mantinguda pel Tribunal Europeu de Dret Humans, per exemple, en la seva resolució relativa al cas de Szurovecz v. Hungary de data 8 d'octubre de 2019 on sentència el següent: "(...) la recopilació prèvia d'informació és un pas preparatori essencial pel periodisme i és una part inherent i protegida de la llibertat de premsa. Els obstacles generats per a dificultar l'accés a la informació d'interès públic poden dissuadir els qui treballen als mitjans de comunicació o en àmbits que reivindiquen aquests assumptes. Com a conseqüència, és possible que ja no puguin exercir el seu paper fonamental com a "guardians públics", i la seva capacitat per facilitar informació precisa i fiable es pot veure afectada negativament (...) El paper de "guardià" dels mitjans de comunicació adquireix especial importància en aquests contextos, ja que la seva presència és una garantia que les autoritats poden rendir comptes per les seves conductes (...) el Tribunal està convençut que l'informe que el demandant pretenia preparar feia referència a una qüestió d'interès públic, on hi havia poc marge per a les restriccions a la llibertat d'expressió en virtut de l'article 10, apartat 2, del Conveni Europeu de Drets Humans (...)."

3. Sobre l'estimació de la Reclamació i el dret d'accés a la persona reclamant i la inexistència de les causes d'inadmissió al·legades per la part reclamada

El primer que ara hem d'examinar és si l'objecte de la reclamació és informació pública. La informació sol·licitada és "l'informe que l'empresa Indra ha fet per desenvolupar l'agència tributària de Catalunya".

Vist l'objecte de la sol·licitud, efectivament, d'acord amb l'article 2.b) de l'LTAIPBG és informació pública "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". En el cas que ens ocupa, la informació sol·licitada ha de ser considerada informació pública. A més, l'Agència Tributària de Catalunya és un ens administratiu obligat per l'LTAIPBG (art. 3) a tramitar les sol·licituds d'accés a la informació pública i a facilitar-ne, quan s'escaigui, l'accés.



La informació ara reclamada és, per tant, informació que el Departament ha de tenir o ha d'estar en disposició de poder obtenir, ja que deriva de l'exercici de facultats que li són pròpies. En segon lloc, una vegada constatat que la informació sol·licitada és informació pública, cal recordar que l'LTAIPBG reconeix el dret subjectiu d'accés a la informació pública a qualsevol persona, en els termes i condicions regulats per la pròpia Llei (art. 2.c).

En tercer lloc, s'ha de tenir en compte que l'exercici del dret d'accés a la informació pública resta condicionat per l'eventual concurrència de límits que puguin justificar, d'acord amb les previsions de la LTAIPBG, un accés parcial o una denegació de l'accés a la informació. Així mateix, l'aplicació dels límits al dret d'accés i la determinació del seu abast s'han de realitzar prèvia ponderació dels béns jurídics protegits i dels interessos en presència. En el cas que ens ocupa, la GAIP no aprecia d'ofici la concurrència de cap d'aquests límits atesa la naturalesa de la informació Reclamada. L'Agència tampoc no ha explicat els límits que concorrerien en el cas que ens ocupa limitant-se a considerar la concurrència d'una causa d'inadmissió de la SAIP com és que la informació que es demana és informació de caràcter tècnic o auxiliar.

Quant a les causes d'inadmissió al·legades cal tenir en compte el següent: en primer lloc, el document del pla director al qual es vol tenir accés deriva d'un encàrrec fet per l'Administració a una empresa de consultoria. Quan l'empresa de consultoria fineix l'encàrrec i lliura el document a l'Administració, document complet i tancat que motivarà el pagament de la contraprestació econòmica pactada entre les parts, no es pot afirmar que sigui un document de treball intern de l'Administració. El document presentat per l'empresa té entitat pròpia i substantiva, i és aquest document el que motivarà posteriorment la generació de documents -aquests sí- de treball intern de l'Administració que podrien quedar emparats per la causa d'inadmissió invocada. Així mateix, s'ha d'emfasitzar que per poder aplicar la causa d'inadmissió prevista a l'article 29.1. a) de la LTAIPBG s'hauria d'estar en presència d'un document de treball intern "sense rellevància o interès públic". En la resolució d'inadmissió s'obvia aquesta característica que s'ha de poder predicar del document en qüestió, cosa que no succeeix en el cas que ens ocupa. És tanta la rellevància o interès públic del document –que no és de treball intern- que el propi Govern de la Generalitat ha publicitat en diverses ocasions la seva existència i n'ha extractat el contingut en compareixença pública.

Finalment, cal tenir en compte que el Conveni de Tromsø, ratificat per l'Estat Espanyol, no inclou la causa d'inadmissió invocada per l'ATC. Segons el Consell d'Europa, aquesta causa d'inadmissió sembla establir limitacions basades en el contingut de la informació a què fa referència i sembla, també, estar orientada a protegir la confidencialitat dels processos de presa de decisions de les autoritats públiques, que és un interès legítim segons el Conveni, però també un límit legal de la nostra llei de transparència. No obstant això, el Consell d'Europa en l'informe de seguiment del compliment del Conveni manifesta que aquesta limitació, com que és una causa d'inadmissió, està



operant en el nostre ordenament jurídic amb caràcter absolut, atès que no està subjecta als tests del dany ni de l'interès públic, com sí que passa amb el límit al dret d'accés relatiu a la confidencialitat o el secret degut als processos d'adopció de decisions, que, recordem-ho, tampoc no ha estat invocat en el cas que ens ocupa, en la Resolució de l'ATC¹.

En definitiva la GAIP empara el dret de la persona reclamant a accedir a la informació que s'ha sol·licitat relativa al Pla director de l'Agència Tributària de Catalunya elaborat per l'empresa consultora externa.

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.

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 desembre 2025, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 1661/2025 i declara el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada, d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 2.
2. Requerir a l'Agència Tributària de Catalunya que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies.

¹ Baseline Evaluation Report on the implementation of the Council of Europe Convention on access to official documents (CETS No. 205 –Tromsø Convention)- SPAIN.



3. Requerir a l'Agència Tributària de Catalunya 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 1661/2025 i publicar aquesta resolució al web de la GAIP.

Iolanda Pineda Balló

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 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.

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.