

# El dret d'accés a la informació pública

Algunes idees essencials sobre el dret d'accés i els procediments de reclamació

*Josep Ramon Barberà i Gomis*

## SUMARI

### **I. Característiques generals:**

1. Elements definidors; 2. Principis generals; 3. Subjectes actius; 4. Subjectes obligats; 5. Sobre alguns límits a l'accés.

### **II. Procediment de sol·licitud del dret d'accés (SAIP):**

1. Presentació de les sol·licituds; 2. Causes d'inadmissió; 3. Trasllat a tercers.

### **III. Les Reclamacions davant de la GAIP:**

1. Competència de la Comissió; 2. Tramitació de les reclamacions; 3. Execució.

## I. Característiques generals

### 1. Elements definidors (article 2 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern; LTAIPBG).

- **Dret d'accés a la informació pública:** dret subjectiu que es reconeix a totes les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per la Llei.
- **Informació pública:** la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat i de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix la Llei.
- Ha de ser informació **preexistent**. Article 53 Decret 8/2021 (DTAIP). Tota la informació a disposició de l'Administració és informació pública amb independència del seu origen.

## 2. Sobre alguns principis generals (article 20 LTAIBG)

- **Limitacions establertes per llei.** El dret d'accés només pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis.
- **Aplicació de les limitacions.** Les limitacions s'han d'aplicar d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies del cas, s'han d'interpretar sempre restrictivament i no es poden aplicar per analogia.
- **Motivació i ponderació.** L'aplicació de límits s'ha de motivar i raonar les causes que en motiven l'aplicació. Ponderació.
- **Accés parcial.** Si cal aplicar límits, només s'apliquen a la part d'informació afectada, de manera que s'ha d'autoritzar l'accés a la resta de dades (art. 25 LTAIPBG).

### 3. Subjectes actius

- Les persones majors de 16 anys; no calen requisits de ciutadania, ni nacionalitat.
- Les persones jurídiques legalment constituïdes, mitjançant llurs representants.
- També poden exercir-lo col·lectius o grups sense personalitat jurídica.

Trets característics:

- No cal al·legar cap interès o dret;
- No cal motivar;
- No cal invocar cap norma.

Tanmateix, res no impedeix al·legar drets o interessos, motivar les sol·licituds o invocar normes, elements que poden ser rellevants per les persones sol·licitants, sobretot si el seu dret d'accés s'ha de ponderar amb drets o interessos de terceres persones afectades.

## En particular, sobre la condició d'interessat i l'accés a l'expedient, davant l'Administració de la Generalitat de Catalunya (AGC)

- En general, aplicació de la normativa que regula l'accés al procediment administratiu (Disposició Addicional 1<sup>a</sup>.1 LTAIPBG)
- En particular, a l'AGC: aplicació de l'article 66 del Decret 76/2020, d'Administració digital (Resolució GAIP 827/2023, de 14 de setembre).

*“El sistema de tramesa de l'expedient administratiu a les persones interessades és la **posada a disposició de l'expedient, o de la part d'aquest que escaigui**, a la seu electrònica o a l'espai personalitzat de la Seu electrònica de l'Administració de la Generalitat. L'expedient administratiu es posa a disposició en un **termini màxim de cinc dies** a comptar de la data de sol·licitud, **llevat que per causes justificades sigui necessari ampliar aquest termini**. Són causes justificades la impossibilitat material de dur a terme la digitalització en el termini previst degut a la volumetria de l'expedient, la incidència tècnica en els serveis digitals que donen suport a aquest procés, o la impossibilitat tècnica quan l'expedient inclogui actuacions que, pel seu format, no siguin susceptibles de digitalització mitjançant el sistema corporatiu establert.”*

#### **4. Subjectes obligats (article 3.1 LTAIPBG). La Llei és aplicable:**

*“a) A l'Administració de la Generalitat i els ens que integren l'Administració local a Catalunya.*

*b) Als organismes i ens públics, les societats amb participació majoritària o vinculades, les fundacions del sector públic, les entitats de dret públic dependents o vinculades amb les administracions a què fa referència la lletra a (...)*

*c) A les universitats públiques de Catalunya i els ens que en depenen o hi estan vinculats o participats, incloses les societats mercantils, les fundacions i altres ens instrumentals.*

*d) A les persones físiques o jurídiques que exerceixen funcions públiques o potestats administratives, que presten serveis públics o que perceben fons públics per a funcionar o per a dur a terme llurs activitats per qualsevol títol jurídic.*

*e) A les persones físiques o jurídiques que duen a terme activitats qualificades legalment com a serveis d'interès general o universal.*

*f) Als grups d'interès, en els termes que estableix el títol IV.”*

**Per tant, no s'aplica la LTAIPBG a l'Administració General de l'Estat (AGE). La seva actuació no pot ser revisada per la GAIP (sí pel CTBG).**

## 5. Sobre alguns límits a l'accés a la informació

### - Protecció de dades *versus* dret d'accés a la informació pública

Arts. 23 i 24 LTAIPBG. Normativa específica: Reglament europeu (UE/2016/679) i Llei orgànica (7/2021). Només es protegeixen les dades de les persones físiques. **Regles generals:**

- Prevalença de la protecció de dades personals quan les que són objecte del dret d'accés són especialment protegides (art. 23 LTAIPBG).
- Prevalença del dret d'accés quan les dades personals són merament identificatives i la informació sol·licitada està directament relacionada amb el funcionament de l'Administració (art. 24.1 LTAIPBG). Per exemple, nom de funcionaris, de tècnics signants. En alguns casos, cal ponderar (signant de denúncia).
- Ponderació entre els interessos en joc la resta de casos, que són els de dades protegides a nivell mig (art. 24.2 LTAIPBG).



## **Límits addicionals de la Llei estatal. Article 14.1 LTAIPBG estatal (19/2013):**

- Seguretat nacional. Defensa. Relacions exteriors. Lletres a), b) i c).
- Prevenció d'infraccions i delictes. L'LTAIPBG no preveu la prevenció, només la investigació i la sanció. Lletra e).
- **Protecció del medi ambient.** El seu objecte, per ex., és limitar la difusió de dades que puguin posar en perill béns protegits (com pot ser la localització d'espècies protegides). Lletra l) LTAIPBG estatal.

## Ponderació

Si concorren **límits al dret d'accés**, la seva eficàcia per **impedir o limitar** el dret d'accés dependrà del que resulti de la ponderació entre ambdós drets o interessos:

- Ha d'atendre les circumstàncies **del cas**, especialment la concurrència d'un interès superior a favor de l'accés (20.2, 22.1 LTAIPBG).
- Ha de valorar **la finalitat dels límits** (20.2 LTAIPBG) i també la de l'accés.
- Ha d'aplicar els límits **restrictivament** (20.2 LTAIPBG). Discutible si consisteixen en dades personals.
- Ha de **motivar** el límit que s'aplica i fonamentar les raons de la seva aplicació (20.3 LTAIPBG).
- Ha de respectar els principis **d'igualtat i d'interdicció de l'arbitrarietat**.
- Els límits han de ser **proporcionals** a l'objecte i a la finalitat de la protecció que els justifica (22.1 LTAIPBG).

### III. Procediment de sol·licitud del dret d'accés (SAIP)

#### 1. Presentació de les sol·licituds. (Art. 26, 27 i 28 LTAIPBG i 53, 54 i 55 DTAIP)

Caràcter poc formalista de les sol·licituds: per qualsevol mitjà, amb constància de:

- La identitat del sol·licitant; no poden ser sol·licituds anònimes.
- L'adreça de contacte;
- La **informació precisa** a la qual es vol tenir accés; **informació preexistent**. No és informació la pretensió que les administracions públiques duguin a terme altres actuacions que no siguin facilitar informació existent. Article 53 DTAIP.
- La forma o format preferent de l'accés: electrònic, paper, reutilitzable.
  - S'ha d'adreçar a l'ens o a l'òrgan que disposa de la informació. Si no s'adreça a l'òrgan competent, entrarà en joc la **derivació** (!).
  - Tràmit d'esmena: Si la sol·licitud és **imprecisa o massa genèrica**, l'Administració **ha de demanar** al sol·licitant que concreti més (aquest tràmit, de com a mínim 10 dies, suspèn el còmput del termini per resoldre). Article 28 LTAIPBG i 60 DLTAIP.

## 2. Causes d'inadmissió (article 29 LTAIPBG)

Aplicades amb criteris restrictius i acreditació de la causa invocada. Llei catalana més favorable a l'accés que la Llei estatal. En general, no és admissible invocar-les a posteriori, un cop s'ha produït el silenci administratiu.

### **A) Notes, esborranys i documents de treball interns sense rellevància o interès públic. Article 65 DLTAIP.**

#### **Cal donar accés a:**

- Informes interns, especialment si són preceptius, que s'emeten per sustentar les decisions administratives.
- Documentació que forma part del procés d'elaboració d'una disposició general. Versions inicials dels projectes i avantprojectes normatius o de resolucions administratives.
- Les al·legacions formulades en els tràmits d'informació pública.

**Reclamació 119/2016.** Les actes i notes annexes d'inspecció, malgrat siguin redactades a mà, no poden ser objecte d'inadmissió, ja que tenen interès i rellevància pública evidents.

## B) Tasca complexa d'elaboració

El dret d'accés no empara exigir a l'Administració que elabori expressament informació, especialment si la informació demanada conté elements valoratius o interpretatius (des de la Reclamació GAIP 36/2015).

L'article 66.1.b) DTAIP deixa molt clar que per considerar aquesta complexitat, es requereix que es compleixin acumulativament les dues condicions: tasca d'anàlisi o d'interpretació que tingui una complexitat objectivable i desproporcionada i que no es pugui realitzar amb ajuda de mitjans informàtics.

Poden ser indicis d'una tasca complexa d'elaboració o reelaboració els següents:

- Que calgui extreure la informació sol·licitada de documents que tenen un contingut més ampli, especialment si s'ha de fer manualment i en relació amb diversos arxius o expedients o si cal una tasca d'anàlisi.
- Que calgui obtenir la informació sol·licitada de bases de dades o d'arxius digitals, i que sigui necessari a aquests efectes utilitzar programes informàtics més o menys especialitzats o sofisticats.
- Que calgui obtenir la informació sol·licitada combinant bases de dades o arxius electrònics i arxius en paper, requerint a més una tasca d'anàlisi o d'interpretació. **Sobre bases de dades: Resolució 695/2023.**
- Que la informació sol·licitada correspongui a un lapse temporal molt ampli.
- Que calgui obtenir la informació sol·licitada d'un nombre molt elevat de documents i d'expedients diferents.
- Altres indicadors en base als quals es pugui argumentar raonadament.

## **C) Informació que es troba en fase d'elaboració i s'ha de fer pública.**

Una causa legítima d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació és si la informació demanada està en procés d'elaboració i s'ha de fer pública en el web de transparència abans de tres mesos; ara bé, per aplicar correctament aquesta causa d'inadmissibilitat cal especificar exactament en quina o quines de les informacions demanades concorre, i indicar les previsions de publicació de la informació concernida (Resolucions GAIP 154/2018, de 20 de juny i 452/2019, de 26 de juliol).

## **D) Consultes jurídiques**

Si la informació que es demana és una consulta jurídica o peticions d'informes o dictàmens que caldria elaborar ad hoc. En general, si el que es demana no és informació pública, com ara la justificació d'una decisió administrativa o la seva modificació.

Resolució 66/2017 i 684/2023 (Els precs i preguntes no són sol·licituds d'informació pública, encara que el seu contingut materialment comporti sol·licituds d'informació, atès que els dos règims jurídics –i les seves conseqüències- són diferents).

## E) Abús de dret

Tot i que l'LTAI PBG **no contempla que les sol·licituds repetitives o abusives** puguin ser causa d'inadmissibilitat, l'abús pot resultar aplicable com a principi general del dret.

Es poden inadmetre sol·licituds d'accés a la informació pública que excedeixin manifestament i objectivament els paràmetres o estàndards normals d'exercici del dret, **si causen un dany o perjudici a altres (en aquest cas, als interessos generals), sense obtenir un benefici propi:**

- Sol·licituds massives o repetitives amb la finalitat d'entorpir o impedir l'exercici de les funcions d'una administració.
- Si una Administració vol al·legar un ús abusiu del dret o una infracció del principi de bona fe per oposar-se a l'exercici del dret d'accés a la informació pública, **haurà d'acreditar raonadament aquest caràcter.**

### 3. Trasllet a terceres persones afectades (article 31 LTAIPBG)

- Quan la informació sol·licitada pugui afectar drets o interessos de terceres persones (per ex. les seves dades personals, deure de confidencialitat, etc.).
- Quan les terceres persones estiguin identificades o siguin fàcilment identificables.

Trasllet de la sol·licitud, indicant els seus motius, si es coneixen (no cal indicar la identitat del sol·licitant). Termini de 10 dies per presentar al·legacions *“si poden resultar determinants del sentit de la resolució”*.

**Insistència de l'APDCAT en donar trasllet a terceres persones si hi ha dades personals afectades per la informació sol·licitada perquè puguin exposar circumstàncies personals** (es justifica pel dret de defensa del tercer afectat, en un possible recurs contenciós administratiu).



### III. Les Reclamacions davant de la GAIP

- 1. La Competència de la GAIP en matèries especials (medi ambient): es reconeix l'admissió a tràmit de les reclamacions, encara que es fonamentin en un dret especial (Llei 27/2006).**

*“Disposició addicional Primera LTAIPBG:*

- 1. L'accés dels interessats als documents dels procediments administratius en tràmit es regeix pel que determina la legislació sobre règim jurídic i procediment administratiu.*
- 2. 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”.*

**Per tant, en allò no regulat pel règim especial (en particular, una via de garantia de l'accés a la informació àgil, gratuïta i independent) s'aplicarà la legislació de transparència (en matèria ambiental, p. ex: Resolució GAIP 211/2017). En aquest sentit s'ha pronunciat el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en la seva Sentència 1074/2019, que confirma la competència de la GAIP.**

## **ATENCIÓ: NO ES EL CRITERI QUE SEGUEIX EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA (!)**

**El CTBG no accepta la reclamació quan es tracta de matèria mediambiental, ja que considera que s'han de presentar els clàssics recursos administratius previstos a la legislació específica (concretament, a la Llei 27/2006).**

Així, per exemple, a la Resolució del CTBG 15/6/2018, es desestima la reclamació, malgrat que el Defensor del Pueblo havia dictat una Recomanació en què considerava procedent la reclamació específica en matèria de transparència davant el CTBG, ja que, segons el seu parer:

*“(...) los recursos de la Ley 27/2006 no cumplen la garantía del Convenio de Aarhus y la Directiva 2003/4/CE (...) al no ofrecer la Ley 27/2006 ningún recurso ante un órgano independiente, debe ser el propio CTBG el encargado de conocer de las denegaciones (...)”.*

## 2. Tramitació de les reclamacions davant de la GAIP

- S'han d'interposar en el termini d'un **mes** del fet que les motiva i resoldre en el termini de **dos mesos** (tres si el reclamant demana mediació).
- Si no hi ha resolució expressa de la GAIP, desestimació per silenci administratiu. Si la informació demanada afecta drets de terceres persones, se'ls ha de donar audiència.
- Si la informació es va denegar amb la invocació del límit a la protecció de dades personals, en el procediment de reclamació s'ha de demanar **informe no vinculant a l'APDCAT**. A més, la GAIP pot demanar els informes que consideri necessaris.
- Les persones interessades poden demanar que la reclamació es tramiti pel **procediment de mediació**. L'Administració reclamada no s'hi pot negar.
- Els acords de mediació han de ser aprovats i signats per totes les parts afectades, posen fi al procediment de reclamació i no poden ser contraris a l'ordenament jurídic.
- Si no s'arriba a un acord, continua el **procediment ordinari**, amb resolució de la GAIP. Mentre dura la mediació se suspèn el termini per resoldre la GAIP.

### 3. Execució

- La GAIP exerceix **funcions de seguiment i control** de l'execució de les seves resolucions i dels acords de mediació.
- L'Administració ha d'informar-la de les mesures adoptades per executar les seves resolucions i acords de mediació (no sempre la Comissió rep informació sobre el compliment dels acords i resolucions...)
- La GAIP no té poders d'inspecció (sí de vista d'expedient)
- La GAIP no pot sancionar

(arts. 76 i següents LTAIPBG: Infraccions molt greus i greus. Responsables: alts càrrecs i personal al servei de les administracions públiques. Poden instar la incoació del procediment sancionador: Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes i Oficina Antifrau de Catalunya)

## QUINS SÓN I COM ES COMPTEN ELS TERMINIS?



**Termini de l'Administració pública per respondre** la vostra sol·licitud d'accés a la informació

**1 MES**

a comptar des del dia següent a la recepció de la sol·licitud (Art. 33.1 LTAIPBG)



Si **NO** hi ha resposta el **SILENCI ADMINISTRATIU** és **POSITIU**

Reclamar davant la **GAIP**

Demanar a l'Administració que lliuri la informació (Art. 35.3 LTAIPBG)



**Termini de lliurament material** de la informació per part de l'Administració pública, en cas d'estimació o estimació parcial

**30 DIES HÀBILS**



Des de

L'endemà de la notificació de la resolució

Que es **reclama la informació**



**Termini de presentació d'una reclamació** davant la **GAIP**

**1 MES**

Notificació de la resolució de l'Administració



Que hagi transcorregut el termini per lliurar la informació



Si l'Administració no respon, el termini per reclamar **queda obert**



**Termini de la GAIP per a resoldre** una reclamació

**2 MESOS**

Se suspèn o s'amplia el termini per resoldre en els següents supòsits



Requeriment d'esmena o documents

**+10 dies hàbils**



Procediment de **mediació**

**+1 mes**

**3 MESOS**



Petició addicional d'informe o dades necessàries per resoldre

**+15 dies**

**apdcat**

Informe sobre la protecció de dades

**+15 dies**

# Moltes gràcies!

[www.gaip.cat](http://www.gaip.cat)  
[gaip@gencat.cat](mailto:gaip@gencat.cat)