

# EAPC - Gestió de la informació: transparència i protecció de dades



## L'abús en l'exercici del dret d'accés com a causa d'inadmissió

10-07-2019

S'han d'inadmetre a tràmit les sol·licituds d'informació “que siguin manifestament repetitives o tinguin un caràcter abusiu no justificat en la finalitat de transparència”. Així ho disposa expressament l'article 18.1.e de la [Llei 19/2013](#), de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (estatal).

Ara bé, la [Llei 19/2014](#), de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, del Parlament de Catalunya, no estableix una causa d'inadmissió com aquesta o similar. Davant aquesta absència, convé preguntar-nos si és aplicable o no aquesta causa d'inadmissió a les administracions públiques de Catalunya, subjectes a la Llei 19/2014.

La resposta exigeix necessàriament tenir en compte, primerament, que la major part dels preceptes de la [Llei 19/2013](#), i entre aquests l'article 18, tenen caràcter bàsic, atès que aquesta Llei va ser dictada, en termes generals, a l'empara dels títols competencials recollits en l'article 149.1.1.a, 149.1.13.a i 149.1.18.a de la [Constitució espanyola](#).

Tanmateix, podem afirmar que el supòsit d'inadmissió establert en l'article 18.1.e de la [Llei 19/2013](#), no és aplicable a les administracions catalanes. Així ho ha entès la [Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública \(GAIP\)](#), que en la Resolució 88/2017 explícitament reconeix que el caràcter bàsic de la llei estatal no impedeix que les legislacions autonòmiques puguin “inaplicar les causes d'inadmissibilitat de la bàsica, en benefici del dret d'accés” amb la finalitat de “millorar el règim d'accés”, perquè “el caràcter bàsic suposa un mínim comú”. D'acord amb això, “el legislador català té potestat per separar-se del bàsic a l'efecte d'establir un règim de causes d'inadmissibilitat més favorable al dret d'accés, encara que això comporti una major exposició de les administracions catalanes” (Resolució 88/2017 de la Reclamació 36/2015).

Aquest marge o facultat dels legisladors autonòmics per inaplicar en els seus respectius àmbits de regulació determinades causes d'inadmissió establertes per la llei estatal, no es pot predicar, però, de qualssevol de la resta de continguts bàsics de la llei estatal. És així perquè el bé jurídic protegit per les causes d'inadmissió, a diferència dels interessos protegits pels límits al dret d'accés

establerts per la llei, no consisteix en un dret subjectiu sinó en l'organització administrativa mateixa: “[...] el bé jurídic protegit amb la causa d'inadmissió no són drets de terceres persones, sinó l'eficaç organització del treball de les administracions, que poden així oposar-se a sol·licituds que la pertorbin” (Resolució 388/2017). En aquest mateix sentit es pronuncia la Resolució 78/2017, segons la qual, “[...] mentre que els límits legals són de configuració i conceptualització essencialment jurídiques, les causes d'inadmissibilitat solen tenir una definició bàsicament material, i per tant la seva ponderació amb els drets i interessos favorables a l'accés és pràcticament inviable”.

Tot i acceptar la possibilitat del legislador autonòmic de desplaçar l'aplicabilitat del caràcter repetitiu o abusi de les sol·licituds d'accés com a motiu per inadmetre-les, convé concloure, tal com ha fet la [GAIP](#) en diverses ocasions, que l'exercici repetitiu o abusi del dret d'accés pot acabar esdevenint un supòsit d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'accés, tot i que amb fonament en els principis generals del dret recollits en l'article 111-7 del Codi civil de Catalunya i en l'article 7 del Codi civil espanyol, relatius a la bona fe i la prohibició de l'abús de dret en l'exercici lícit de qualsevol dret subjectiu reconegut per l'ordenament jurídic (Resolució de la Reclamació 36/2015, Resolució 102/2017 o Resolució 356/2017). El primer dels preceptes citats al·ludeix al deure d'observar, en les relacions jurídiques privades, “les exigències de la bona fe i de l'honradesa en els tractes”; el segon disposa que “els drets s'han d'exercir conforme a les exigències de la bona fe”, i que “la llei no empara l'abús del dret o l'exercici antisocial d'aquest”.

D'acord amb aquests principis, el dret d'accés no pot ser admès quan “l'Administració afectada acrediti que la sol·licitud d'informació pública no té relació o no guarda la menor proporció amb les finalitats del dret que s'està exercint” (Resolució de la Reclamació 7/2016 o Resolució 88/2017), de tal manera que, en aquests casos, l'Administració pot inadmetre les sol·licituds d'accés a la informació pública “que excedeixin manifestament i objectivament els paràmetres o estàndards normals d'exercici d'aquest dret” (Resolució de la Reclamació 36/2015).

En qualsevol cas, convé remarcar que correspon a les administracions públiques la càrrega de provar, en cada cas, el caràcter repetitiu o abusi de la sol·licitud d'accés que pretenguin invocar (Resolució de la Reclamació 36/2015, Resolució de la Reclamació 7/2016, Resolució 88/2017 o Resolució 388/2017).

Un cop acceptat això, i des d'un punt de vista substantiu, aquesta causa d'inadmissió contindria en realitat dos motius d'inadmissibilitat diferents: d'una banda, la repetició concreta i objectiva o el caràcter reiteratiu de la sol·licitud i, de l'altra, l'exercici abusi del dret, concepte molt més ampli, obert i de component subjectiu.

Pel que fa al primer supòsit d'inadmissió, s'entén que una sol·licitud és repetitiva quan coincideix amb una altra o altres sol·licituds presentades anteriorment o simultàniament per la mateixa persona sol·licitant, en què es demana tenir accés a la mateixa informació pública, és a dir, amb identitat d'objecte o bé amb una modificació irrellevant d'aquest objecte.

La Resolució 88/2017 resol la reclamació d'una persona que havia presentat diverses sol·licituds d'accés sobre el mateix procés de funcionarització. Tanmateix, la [GAIP](#) conclou que en aquest cas no ens trobem davant d'un supòsit de reiteració manifesta, atès que la sol·licitud presentada no té el mateix objecte que les sol·licituds presentades anteriorment per la mateixa persona sol·licitant:

certament, les informacions demanades tenen a veure amb un mateix procés de selecció de personal, però en aquest cas, per primer cop, interessa conèixer la identitat de les persones que han participat en el procés proposant o nomenant els aspirants seleccionats.

En segon terme, s'entén que una sol·licitud és abusiva quan l'Administració sigui capaç d'acreditar una desviació de la finalitat real que persegueix la persona sol·licitant, tenint en compte que la finalitat pròpia de l'exercici del dret d'accés ha de ser la transparència i el retiment de comptes a través de l'obtenció d'informació pública que permeti conèixer com s'exerceixen les funcions públiques i com es gestionen els recursos públics, per poder, d'aquesta manera, “estimular les bones pràctiques del govern i de l'Administració, millorar la qualitat democràtica i prevenir la corrupció” (Resolució de la Reclamació 36/2015 o Resolució de la Reclamació 7/2016).

Dit d'una altra manera, la sol·licitud d'accés és abusiva quan la persona sol·licitant, a través de l'exercici del dret d'accés, pretengui en realitat causar intencionadament un perjudici, una alteració, una obstrucció, un col·lapse o una paralització il·legítima del funcionament normal de l'entitat o l'òrgan al qual s'adreça la sol·licitud. L'element determinant de la concurrència d'aquest motiu d'inadmissió esdevé, doncs, l'acreditació de la mala fe de la persona sol·licitant, en el sentit que s'evidenciï l'autèntica intencionalitat o pretensió “com a mesura de pressió per a l'obtenció d'un interès privat o com acció de venjança”, de tal manera que el dret d'accés s'empri com un mecanisme per aconseguir la finalitat impròpia de “sobrecarregar de feina una administració concreta i forçar així la consecució d'una determinada actuació administrativa” (Resolució de la Reclamació 36/2015, Resolució de la Reclamació 7/2016, Resolució 102/2017, Resolució 388/2017 o Resolució 356/2017).

A tall d'exemple, la [GAIP](#) ha considerat que no concorre abús de dret i, per tant, s'ajusten a la finalitat de transparència, sense que es pugui justificar una inadmissió, les sol·licituds d'accés a un elevat volum d'informació (Resolució de la Reclamació 36/2015, Resolució de la Reclamació 7/2016 o Resolució 388/2017), o a informacions d'interès públic per conèixer la manera de gestionar serveis i recursos públics, com ara l'exercici de control de la facturació d'un contractista enfront un possible perjudici a determinats prestataris –estrangers- (Resolució 356/2017), o el coneixement de la identitat de les persones responsables en la presa de decisions en processos de selecció de personal a les administracions (Resolució 88/2017).



## **Òliver Garcia Muñoz**

Subdirector general de Transparència i Grups d'Interès, de la DG de Bon Govern, Innovació i Qualitat Democràtiques, del Dept. de la Presidència