

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



La inadmissió de sol·licituds d'accés abusives, tot i la manca de determinació normativa: condicions d'aplicació

26-07-2021

El 10 de juliol de 2019 publicava en aquest mateix espai temàtic, sota el títol "[L'abús en l'exercici del dret d'accés com a causa d'inadmissió](#)", un apunt relatiu a l'abús del dret a accedir a la informació pública i les seves conseqüències. Llavors analitzava la determinació expressa d'aquest exercici abusiu com a causa d'inadmissió en l'article 18.1.e de la [Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern](#), llei estatal, així com la manca de cap referència en aquest respecte en la [Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern](#), llei catalana, amb fonament en el fet 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 aquest règim, en la mesura que el bé jurídic protegit amb la causa d'inadmissió no són drets de terceres persones, sinó l'organització eficaç del treball de les administracions.

Tanmateix, però, citava nombrosa doctrina de la [Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública](#) (GAIP), d'acord amb la qual l'exercici abusiu 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 a la prohibició de l'abús de dret en l'exercici lícit de qualsevol dret subjectiu reconegut per l'ordenament jurídic.

He considerat interessant tornar a tractar el tema perquè, en primer lloc, val la pena comentar de quina manera la manca de determinació legal a Catalunya d'aquesta causa d'inadmissió ha impedit finalment que el recentment aprovat Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (Decret 8/2021), hagués pogut recollir l'abús del dret d'accés com a causa d'inadmissió de les sol·licituds i, per tant, regular-ne les condicions per aplicar-lo adequadament en cada cas concret. D'altra banda, convé tenir present els matisos que, darrerament, ha introduït la doctrina de la GAIP pel que fa a les condicions i les exigències de motivació per apreciar aquesta causa d'inadmissió.

D'una banda, pel que fa al primer tema apuntat, la manca de determinació normativa d'aquest aspecte en el Decret 8/2021 rau en essència en una de les observacions formulades amb caràcter essencial per la [Comissió Jurídica Assessora](#) (CJA) en el [Dictamen 316/2020](#), de 17 de desembre, emès amb caràcter preceptiu en el procediment d'elaboració normativa del projecte relatiu al Decret 8/2021. D'acord amb aquesta observació essencial, la CJA no accepta que el Decret, com a norma de desenvolupament parcial de la Llei 19/2014, disposi i reguli una causa d'inadmissió que no és establerta en la llei que desenvolupa.

Tanmateix, però, en el seu argumentari la CJA no nega la possibilitat que les administracions puguin declarar inadmissibles les sol·licituds contràries a l'equitat i a la bona fe, i fins i tot entén "raonable que es puguin excloure les sol·licituds abusives i repetitives, i que inclús l'ordenament jurídic vigent en pugui donar cobertura", la qual cosa esdevé necessària per tal de protegir l'organització administrativa de peticions repetitives o considerades abusives quan s'acrediti suficientment que pretenen obstruir el funcionament normal de l'Administració.

Han de poder ser inadmeses, doncs, les sol·licituds d'accés a la informació pública que excedeixin manifestament i objectivament els paràmetres o estàndards normals d'exercici d'aquest dret, especialment si causen un dany o perjudici a l'Administració i als interessos generals que aquesta representa, sense prou justificació en l'eventual obtenció d'un benefici propi i legítim per a la persona sol·licitant.

La resolució d'inadmissió de sol·licituds abusives s'ha de fonamentar en tot cas en un doble raonament o suport jurídic, substantiu i procedimental.

Des del punt de vista substantiu, com s'ha dit, l'Administració de la Generalitat i les entitats del seu sector públic poden rebutjar donar tràmit a les sol·licituds d'accés amb fonament jurídic en una interpretació hermenèutica dels principis generals del dret consistents en l'equitat, la bona fe i la prohibició de l'abús de dret, establerts amb caràcter general en el dret civil, exigències d'acord amb les quals han de ser exercits els drets, amb caràcter general. Així ho reconeixen expressament tant la CJA, en el dictamen referit, com reiterada doctrina de la GAIP (resolucions 36/2015, 7/2016, 102/2017, 356/2017, 388/2017 o 306/2018). En aquesta mateixa línia es pronuncia l'Informe ASJ 31/21, emès el 10 de març de 2021 per l'Assessoria Jurídica del Departament d'Acció Exterior i Govern Obert, a petició de la Secretaria de Govern Obert, que sosté que la norma legal que pot emparar la resolució d'inadmissibilitat d'una sol·licitud contrària a la bona fe i a l'equitat és la Llei 29/2002, del 30 de desembre, que regula la primera llei del Codi civil de Catalunya (articles 111-7 i 111-9), juntament amb l'article 7.2 del Codi civil espanyol.

Des del punt de vista procedimental, tot i que la norma aplicable en la matèria no estableix l'efecte jurídic d'inadmissió específicament i expressament per a aquests casos, cal dir que, un cop prou motivat l'exercici contrari a la bona fe o abusu en un supòsit concret, els òrgans competents per resoldre són legitimats a resoldre la inadmissió de la sol·licitud d'accés d'acord amb el que disposa el genèric article 88.5 de la [Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques](#), precepte que estableix que, amb caràcter general, "[...] es pot acordar la inadmissió de les sol·licituds de reconeixement de drets no establerts en l'ordenament jurídic o que manifestament no tenen fonament [...]".

D'altra banda, en relació amb el deure de motivar l'apreciació de l'abús de dret com a causa que habilita la inadmissió de sol·licituds d'accés a informació pública, en compliment del que disposen l'article 29.3 de la Llei 19/2014 i l'article 35.1.b de la Llei 39/2015, cal dir que tant les unitats d'informació, a l'hora d'emetre la proposta de resolució (art. 79.g del Decret 8/2021), com finalment els òrgans competents per resoldre, han d'acreditar i motivar de forma suficient i concreta, prèvia anàlisi de cada cas, el caràcter contrari a l'equitat i a la bona fe de la sol·licitud d'accés presentada, sempre en vista dels criteris defensats per la GAIP més recents a aquest respecte –resolucions 356/2017, 84/2019, 129/2019, 571/2020 o 659/2020.

En síntesi, aquesta acreditació necessària comporta haver de justificar i motivar, de forma cumulativa, la concurrència de diversos elements de doble naturalesa: objectiva, i subjectiva.

La concurrència de dades objectives a acreditar es reconduïx a dos possibles supòsits de fet:

- 1. El caràcter reiteratiu no justificat de sol·licituds presentades. A aquests efectes, cal acreditar tant identitat subjectiva com objectiva de les sol·licituds, és a dir, la seva coincidència amb sol·licituds presentades anteriorment o simultàniament per la mateixa persona sol·licitant i davant la mateixa Administració de la Generalitat o entitat del seu sector públic, i alhora amb identitat d'objecte o amb una modificació irrellevant, de tal manera que se sol·licita accés a la mateixa informació pública.
- 2. Sol·licituds d'accés que tinguin per objecte un elevat volum de dades quan, alhora, la seva elaboració o recopilació sigui complexa. Aquesta complexitat s'esdevé en els casos en els quals 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, bases de dades o arxius, o quan la seva obtenció o recopilació requereixi una tasca d'anàlisi o d'interpretació, sempre que qualsevol d'aquestes tasques o fets no pugui ser efectuat amb l'ajuda dels mitjans personals i/o materials i informàtics disponibles. Per tal de motivar l'apreciació de la complexitat, entre d'altres, es pot ponderar la declaració dels recursos humans i materials necessaris per a l'obtenció i l'elaboració de la informació amb els disponibles en la unitat d'informació competent per tramitar la sol·licitud o en l'òrgan competent per resoldre, així com la justificació fonamentada de la impossibilitat de resoldre la sol·licitud en el termini legal màxim (prorrogat) a aquest efecte.

Però per acreditar l'exercici del dret contrari a l'equitat i la bona fe no n'hi ha prou amb una eventual reiteració o complexitat en l'elaboració d'informació voluminosa, sinó que addicionalment cal justificar la concurrència alhora de l'element subjectiu: resulta imprescindible la intencionalitat de la persona sol·licitant de causar perjudici a l'Administració o l'entitat i, de retruc, a les nombroses persones que de bona fe requereixen la seva empara per al seu exercici legítim del dret d'accés a la informació pública –és a dir, la seva mala fe o dol.

L'acreditació d'aquest element subjectiu és essencial des del moment en què el legítim exercici del dret d'accés a informació pública ha de respondre i pretendre, en darrera instància, beneficiar l'interès de la persona sol·licitant de conèixer i controlar l'actuació de les polítiques públiques endegades per l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic, finalitats que són les pròpies del règim de transparència i del principi de retiment de comptes en què es fonamenta la transparència. L'exercici del dret d'accés, d'acord amb aquesta finalitat pròpia, ha de ser, doncs, equilibrat i ponderat en tot cas amb la càrrega de treball que implica o suposa atendre'l per a l'òrgan o la unitat competent, de tal manera que la gestió i la resolució de la sol·licitud eviti l'entorpirament del seu funcionament ordinari.

Altrament, l'apreciació del caràcter abusiu que fonamenta la inadmissió d'una sol·licitud requereix, en qualsevol dels casos que la unitat d'informació i l'òrgan competent per resoldre puguin acreditar suficientment, tant que la persona sol·licitant, a través de la sol·licitud, persegueixi en realitat una finalitat diferent a la transparència, és a dir, especialment la consistent a causar un perjudici, alteració, obstrucció o paralització il·legítima del funcionament normal de l'òrgan o l'entitat al qual s'adreça la sol·licitud, com que la seva sol·licitud presenti la idoneïtat suficient per causar, en cas de ser atesa, un perjudici, alteració, obstrucció o paralització efectius –suficiència en la relació causal.

Als efectes de poder acreditar un comportament abusiu en aquest sentit, cal tenir en compte la suma d'actuacions de la persona sol·licitant de tal manera que de la seva conjunció i context es derivi indiciàriament l'autèntica pretensió dolosa. Aquests indicis es poden referir, entre d'altres, a conductes o peticions persistents o reincidents, a la pretensió o l'exigència d'accés a la informació en formats no raonables antieconòmics o especialment costosos per a l'Administració, o a altres elements subjectius relatius a actuacions i conducta de la persona sol·licitant, com ara les consistents a pretendre un tracte privilegiat en detriment d'altres ciutadans, o l'actitud i els comportaments incívics, incorrectes o irrespectuosos davant l'Administració i el personal que en presta serveis. Entre d'altres, s'entén que concorre aquest caràcter abusiu en les sol·licituds d'accés que requereixin, per ser ateses, un tractament que obligui a paralitzar la resta de la gestió de la unitat o òrgan competent per gestionar o resoldre la sol·licitud, de tal manera que impedeixi l'atenció justa i equitativa de les funcions i el servei públic que té encomanats, prèvia ponderació raonada i objectiva.

Per tal d'acreditar la necessitat de paralització referida, esdevé especialment rellevant la ponderació entre la declaració dels recursos humans i materials necessaris per atendre la sol·licitud amb els recursos disponibles a les unitats que han de recopilar i tractar la informació sol·licitada, així com la justificació fonamentada de la impossibilitat de resoldre la sol·licitud en el termini legal màxim (prorrogat) a aquest efecte.

No cal dir que s'hi suma el deure de donar compliment als requisits generals exigibles per resoldre la inadmissió, d'acord amb el que disposa l'article 64 del Decret 8/2021.



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