

Informe de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (GAIP)

1. Actividad resolutoria

1.1. Actividad revisora

- 1.1.1. Reclamaciones presentadas
- 1.1.2. Eficacia de las reclamaciones ante la GAIP para el acceso a la información
- 1.1.3. Tipología de la entidad local reclamada
- 1.1.4. Cumplimiento de las resoluciones
- 1.1.5. Materias objeto de reclamación

1.2. Actividad de garantía

- 1.2.1. Cuestiones de procedimiento
- 1.2.2. Ámbito subjetivo
- 1.2.3. Ámbito material
 - 1.2.3.1. Personal
 - 1.2.3.2. Altos cargos
 - 1.2.3.3. Actas, decretos y registros
 - 1.2.3.4. Urbanismo
 - 1.2.3.5. Contratación
 - 1.2.3.6. Información económica
 - 1.2.3.7. Subvenciones
 - 1.2.3.8. Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)
 - 1.2.3.9. Registro de grupos de interés
 - 1.2.3.10. Licencias y autorización de actividades
 - 1.2.3.11. Padrón municipal
 - 1.2.3.12. Catastro
 - 1.2.3.13. Acceso a archivos municipales
- 1.2.4. Causas de inadmisión

1.3. Actividad jurisdiccional

- 1.3.1. Resoluciones impugnadas
- 1.3.2. Jurisprudencia de los tribunales

2. Actividad consultiva

1

Actividad resolutoria

1.1

Actividad revisora

1.1.1

Reclamaciones presentadas

La recepción y resolución de reclamaciones en materia de acceso a la información pública es, de acuerdo con la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG), la responsabilidad principal de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP). Desde su constitución, en junio de 2015, hasta mediados de diciembre de 2018 (fecha de cierre de los datos que informan el presente Anuario), la GAIP ha recibido un total de 1589 contra resoluciones expresas o presuntas de las Administraciones catalanas, de las cuales 1141 reclamaciones se han interpuesto contra Administraciones locales y su sector público, constatándose una estabilización entre las 350 y las 400 anuales (los datos de 2018 están cerrados a 15 de diciembre).

Año de referencia	Recuento de reclamaciones
2015	20
2016	397
2017	369
2018	355
Total	1141

1.1.2

Eficacia de las reclamaciones ante la GAIP para el acceso a la información

A partir de la consideración de la eficacia que haya tenido la presentación de reclamación para la obtención del acceso material y efectivo a la información, se distingue entre aquellos casos en que el procedimiento ha finalizado en sentido “positivo” (obteniéndose el acceso) o “negativo”, y las causas de cada uno. El balance de estos tres años de actividad arroja las siguientes cifras:

Sentido positivo	
Acuerdo de mediación	49
Estimación	321
Estimación parcial	71
Pérdida de objeto	358
Sentido negativo	
Desestimación	39
Desistimiento	46
Inadmisión a trámite	158
Total	1042

Tal y como muestran estos datos, la forma mayoritaria de finalización “positiva” de los procedimientos es la Resolución estimatoria de la GAIP (321 resoluciones que han estimado plenamente el derecho de acceso, y 71 que lo han estimado parcialmente), seguida muy de cerca por los supuestos de pérdida del objeto de la reclamación (358), en que la Administración estima y/o entrega extemporáneamente la información a la persona reclamante a raíz de notificársele la interposición de la reclamación ante la GAIP, por lo que procede finalizar el procedimiento de reclamación sin pronunciamiento expreso de la GAIP sobre el derecho al acceso.

Por otro lado, cabe destacar que el procedimiento de reclamación se ha mostrado útil para la obtención de la información deseada en tres de cada cuatro casos, de forma que, respecto del total de reclamaciones, son 799 las que finalizan en sentido positivo, mientras que únicamente 243 finalizan en sentido negativo muy mayoritariamente por adolecer de requisitos formales que las hacen inadmisibles a trámite, y solo en 39 casos por resolución desestimatoria de la GAIP*.

1.1.3

Tipología de la entidad local reclamada

La mayoría de las reclamaciones se han dirigido contra los ayuntamientos y su sector público.

* Al relacionar los datos del presente epígrafe con los del anterior, existe una diferencia de 99 reclamaciones entre el total de reclamaciones recibidas por la GAIP y las reclamaciones resueltas. Ello se debe a reclamaciones que, a fecha del cierre de la recogida de datos para la redacción del *Anuario de Transparencia Local*, se encontraban pendientes de resolver.

Ayuntamientos	1066
Área Metropolitana de Barcelona	9
Consejos comarcales	24
Diputaciones provinciales	42
Total	1141

1.1.4

Cumplimiento de las resoluciones

Cuando la GAIP recibe queja del reclamante por el incumplimiento de sus resoluciones estimatorias o de los acuerdos de mediación, la Comisión traslada dicha queja a la Administración para que informe al respecto. Si la Administración persiste en el incumplimiento y no motiva razonadamente a la GAIP los motivos de ello, la GAIP formula requerimiento formal de ejecución de su resolución o acuerdo de mediación, con la advertencia de que desatenderlo puede dar lugar, de conformidad con el artículo 43.3 LTAIPBG, a la exigencia de responsabilidades conforme al régimen sancionador que contiene la Ley, que tipifica como muy grave la desatención de ese requerimiento de la GAIP, equiparándola al impedimento u obstaculización deliberada del acceso en caso de resolución estimatoria (art. 77.2.b LTAIPBG).

De las 1042 reclamaciones contra las Administraciones locales resueltas por la GAIP desde su puesta en funcionamiento, 441 de ellas contienen un pronunciamiento que requiere de su ejecución por parte de la Administración reclamada (se corresponde con los supuestos que finalizan con acuerdo de mediación y de resoluciones estimatorias totales o parciales del derecho de acceso, a excepción de aquellas que han sido recurridas en vía contencioso-administrativa y suspendidas cautelarmente de sus efectos ejecutivos). De ellas, 387 han sido cumplidas y ejecutadas sin queja del reclamante (bien inicialmente o de resultados del requerimiento de ejecución de la GAIP); 25 se encuentran actualmente en seguimiento, lo que significa que se está requiriendo el cumplimiento de las resoluciones por parte de la GAIP, y 29 se dan por incumplidas y así se publica y difunde en la página web de la Comisión (www.gaip.cat) mientras persiste el incumplimiento.

Resoluciones de la GAIP	1042
Resoluciones que requieren ejecución	441
<i>Resoluciones ejecutadas</i>	387
<i>Ejecuciones en seguimiento</i>	25
<i>Resoluciones incumplidas</i>	29

1.1.5

Materias objeto de reclamación

La información cuyo acceso se reclama a las Administraciones locales se refiere a los siguientes ámbitos materiales:

Contratación	149
Personal	140
Presupuestos y cuentas públicas	115
Urbanismo	94
Subvenciones	59
Denuncias	58
Ruegos y preguntas	52
Sanciones	33
Estudios e informes	24
Agua	23
Licencias	22
Convenios	18
Cargos públicos	11
Mantenimiento	11
Actas	11
Otras categorías de menor incidencia	610
Total	1141

1.2

Actividad de garantía

Este epígrafe hace referencia a los criterios sustantivos más significativos, en relación con cada una de las cuestiones que se detallan a continuación, así como a los criterios materiales más relevantes, en función de los ámbitos que han sido objeto de Reclamación ante esta Comisión con más asiduidad.

La relación que se sigue es selectiva, pues solo se recogen consideraciones de cierta importancia argumental y que pueden resultar de utilidad para profundizar en el procedimiento de tramitación de reclamaciones y de resolución de las mismas, y siempre centradas en los supuestos que se han planteado en el ámbito local, sin perjuicio de que la GAIP haya establecido doctrina relativa a otros criterios en el ámbito de la Administración autonómica que pueda ser de aplicación al ámbito local.

1.2.1

Cuestiones de procedimiento

Solicitudes imprecisas

La legislación catalana introduce el deber de la Administración de prestar asesoramiento y asistencia a la persona solicitante para que pueda concretar la solicitud, si esta es imprecisa (art. 28.2 LTAIPBG), de forma que no resulta admisible que la Administración invoque la falta de concreción de la solicitud para justificar su desatención, si no ha cumplido con su obligación de promover y facilitar su concreción (Resolución 325/2017), lo que en algunos casos debe llevar a la retroacción del procedimiento al punto donde la Administración debió pedir dicha concreción y asesorar al solicitante, si fuere preciso (Resolución 177/2017).

Por otro lado, dado el efecto limitativo del acceso derivado de la inadmisión de la solicitud, debe interpretarse restrictivamente este supuesto, que solamente es aplicable en caso de que la imprecisión con que se formula una solicitud impida a la Administración conocer lo que realmente se le pide, sin que pueda extenderse a aquellos casos de solicitudes bien formuladas y precisadas, pero que se refieran a un volumen de información amplio. En este sentido, la Resolución de la Reclamación 143/2016.

Duplicidad de acciones

La legislación catalana de transparencia y acceso a la información no comparte con la básica estatal que la reclamación tenga carácter sustitutorio del recurso de reposición, sino que ambas aparecen como vías potestativas, sucesivamente previas al recurso contencioso-administrativo.

No es admisible, pues, la reclamación por acceso prevista por la LTAIPBG si la misma petición de acceso es objeto de recurso ante los Tribunales. En este sentido, la Resolución 8/2017, de 18 de enero de 2017, de inadmisión de la Resolución de la Reclamación 260/2016, presentada contra el Ayuntamiento de Sant Quirze del Vallès: “(...) Estando ya el asunto en vía judicial, donde se recibirá plena tutela judicial efectiva, con las garantías reforzadas propias del recurso contencioso-administrativo, no tiene sentido que la GAIP se pronuncie. Además, como las propias resoluciones dictadas por la GAIP son impugnables en vía contencioso-administrativa (artículo 72.2 LTAIPBG) la resolución sobre el fondo de la reclamación por parte de la GAIP podría dar lugar a un segundo recurso contencioso-administrativo ante otro órgano jurisdiccional, la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, con el riesgo evidente de sentencias contradictorias y un malbaratamiento innecesario de recursos públicos”.

Tampoco sería admisible la reclamación ante la GAIP mientras la Administración no haya resuelto el recurso de reposición si se interpuso previamente (Resolución de la Reclamación 156/2016), pero debe tenerse en cuenta que ello solo es aplicable cuando ambas acciones tengan el único y mismo objeto: el acceso a la información, de forma que no comportaría la inadmisión de la reclamación de acceso a información la pendencia de un recurso de reposición que pretenda la nulidad de un acto administrativo, aunque entre sus peticiones accesorias se encuentre la obtención de información necesaria para su defensa (Resolución 255/2018).

Congruencia de la reclamación con el objeto de la solicitud de información pública previa

La GAIP ha resuelto en numerosas ocasiones que, en aplicación del principio de congruencia, la reclamación no puede ampliar el objeto de la solicitud de información, ya que ello comportaría que, en la parte que exceda o desborde la solicitud, la Administración no habría tenido la oportunidad de pronunciarse previamente. En este sentido, debe recordarse que el procedimiento de Reclamación tiene una naturaleza revisora del procedimiento previo ante la Administración competente, de forma que, aunque la reclamación puede reducir su objeto válidamente en aquello que ya se haya satisfecho, no puede plantear nuevas demandas (resoluciones 274/2017 y 14/2017).

Derivación de las solicitudes de acceso a la información pública

La Ley distingue entre derivaciones a órganos de una misma Administración, en cuyo caso el artículo 30.1 LTAIPBG prevé que aquel que ha recibido la solicitud la derive a la entidad u órgano que disponga de la información si lo conoce, o a la oficina responsable de información pública que corresponda, y lo comunique al solicitante junto con los datos de contacto, en un plazo de quince días naturales. En este caso, la persona solicitante no deberá formalizar una nueva solicitud, no pudiendo la Administración invocar la carencia de la información o la complejidad de proveerse de ella si no ha derivado la solicitud a los órganos que la poseen (Resolución 388/2017).

En el caso de que la solicitud deba resolverse por una entidad u órgano administrativo perteneciente a una Administración distinta de aquella a la que se ha dirigido la solicitud, la persona deberá formalizar de nuevo la solicitud ante aquella Administración y órgano competente para iniciar válidamente el procedimiento, una vez que le haya sido identificado o comunicado por la Administración a la que se dirigió, por vía electrónica si es posible. En cualquier caso, esta Comisión ha reiterado que, también en este supuesto del artículo 30.2 LTAIPBG, la obligación de la Administración con relación a la solicitud

de información no se agota ni se ciñe a la mera declaración e incompetencia, ni a la indicación de cuál sea la Administración competente, sino que exige que ella misma le derive la solicitud e informe de ello puntualmente al solicitante, para que pueda ejercer su derecho de acceso (*vid.* resoluciones 15/2017, 166/2017, 323/2017, 388/2017, 403/2017 y 2/2015).

Carácter antiformalista de la solicitud del procedimiento

La línea doctrinal de esta Comisión viene sosteniendo que, puesto que conforme a la Ley el ejercicio del derecho de acceso no está sometido a motivación ni requiere la invocación de ninguna norma, no puede inadmitirse ninguna solicitud por el simple hecho de que no invoque este derecho ni se ampare en la LTAIPBG, ni tan siquiera puede perjudicarlo que se invoque expresamente otra norma distinta de la LTAIPBG para fundamentarlo, bastando con que del escrito se desprenda la voluntad de acceder a información pública y la información que se pretende obtener (Resolución 329/2018).

Sustitución de la resolución por comunicación directa

El artículo 34.8 LTAIPBG introduce la posibilidad de que la Administración pueda sustituir la resolución estimatoria de la solicitud por la simple comunicación de la información solicitada, o de que pueda acceder a ella. Esta solución, que libera a la Administración de la carga de dictar resolución expresa, evita también retrasos innecesarios en el acceso material a la información cuando la Administración nada vaya a oponer a él. Esta prerrogativa concedida a la Administración, lógicamente, no podría ponerse en sus manos si de ello derivarse perjuicio o merma de derecho del solicitante o de terceros afectados, y, por tanto, solo puede ejercerse si:

- No se ha formalizado oposición de terceros afectados por el acceso;
- La información facilitada supone la estimación plena de la solicitud, no siendo una vía válida si se anonimiza la información, o si permite solo el acceso parcial por aplicación de un límite o causa de inadmisión (Resolución 340/2018);
- Aunque expresamente no se recoja en el artículo 34.8 LTAIPBG, considerando que no puede perjudicar al solicitante y que se concibe como una alternativa a la resolución expresa, no hay duda de que debe producirse dentro del propio plazo para resolver, de un mes, fijado por el apartado 1 del mismo artículo 34 LTAIPBG.

La Resolución 354/2017 estableció lo siguiente:

El artículo 34.8 LTAIPBG admite que, cuando se estime la solicitud y no se haya producido oposición de terceras personas, pueda exceptuarse de la obligación de resolver motivadamente las solicitudes de

acceso en los casos en que la Administración comunica directamente la información solicitada o indica cómo acceder a ella, de forma que la entrega material de la información sustituiría la resolución estimatoria total e incondicionada del acceso solicitado. Ahora bien, en la medida en que la respuesta dada a una solicitud de acceso suponga una limitación, total o parcial, de la solicitud, la Administración viene obligada a resolver de forma expresa por el órgano competente, a motivar o justificar en derecho la desestimación o limitación que impone al acceso, y a notificarla formalmente a la reclamante, indicándole en pie de recurso las acciones que puede interponer en revisión de dicha resolución, y a hacerlo dentro del plazo de un mes (arts. 32, 33 y 34 LTAIPBG).

En el caso que nos ocupa (...) queda claro que el Ayuntamiento no ha facilitado la información ni esta se encuentra publicada en la intranet indicada, de forma que no sería aplicable el artículo 34.8 LTAIPBG y el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat debió haber dictado resolución motivada y notificarla indicando las vías de recurso.

La Comisión ha reiterado, igualmente, que en el caso de que la comunicación de la información se remita a su publicación en una web, deberá indicarse el enlace concreto y directo donde consultarse, no siendo admisible la remisión genérica a la publicación de los presupuestos o de información general (Resolución 340/2018).

Deber de colaboración de las Administraciones con la GAIP

Conforme al artículo 42.7 LTAIPBG, la Comisión puede recabar los informes o datos que considere necesarios para facilitar el procedimiento de mediación o para fundamentar su resolución. Singularmente, el artículo 33 del Reglamento de la GAIP dispone que la GAIP debe comunicar la interposición de la reclamación a la Administración y requerirle el expediente completo y ordenado, un informe sobre la reclamación y toda la información o antecedentes que puedan resultar relevantes para la resolución del procedimiento de reclamación, en un plazo máximo de 15 días.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que si la Administración incumple con este deber de colaboración y no remite dentro del plazo debido la información a la GAIP, esta Comisión puede y debe continuar con la tramitación de la reclamación y la resolución que se dicte vincula igualmente a la Administración incomparecida, todo ello sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias que puedan resultar procedentes, que en caso de incumplimiento reiterado de sus obligaciones puede constituir una falta tipificada como grave por el artículo 78.2.i LTAIPBG (Resolución 341/2018).

Terceras personas afectadas y trámite de alegaciones

El artículo 31 LTAIPBG dispone que si la solicitud puede afectar a derechos o intereses de terceros, cuando estos estén identificados o sean fácilmente identificables, se les debe dar traslado de la solicitud para que presenten alegaciones dentro del plazo de diez días, si estas pueden resultar determinantes del sentido de la resolución, y la Resolución de la reclamación puede resolver retrotraer el procedimiento de solicitud hasta ese punto procesal cuando la Administración omitió dicho trámite, y las alegaciones pueden ser relevantes para el sentido de la Resolución a dictar (Resolución 251/2018).

Excepcionalmente, la GAIP ha admitido que la Administración omitiera ese traslado en la Resolución 77/2017 dado que la identificación de las terceras personas afectadas por la resolución en cuestión constituía un esfuerzo desproporcionado, no resultando sencillo obtener la dirección electrónica de todas ellas, y en consideración a que no era probable que las eventuales alegaciones de oposición a la entrega de la información solicitada pudieran resultar determinantes de la resolución.

Para el caso de que la GAIP estime el acceso reclamado y se haya formalizado oposición de terceros durante el procedimiento de reclamación, la GAIP establece la suspensión del plazo de ejecución de la resolución por el plazo de interposición de recurso contencioso-administrativo por parte del tercero afectado.

El procedimiento de mediación

Una singularidad de la legislación catalana de transparencia, adoptada en la reciente legislación de Navarra, es la previsión de que la reclamación pueda resolverse por acuerdo de las partes, bajo la mediación del órgano de garantía. La mediación se insta por parte del reclamante y su opción resulta vinculante para la Administración, que no puede negarse al procedimiento, sin perjuicio de su resultado. Para el caso de que el acceso afecte a terceros, estos también deben aceptar el procedimiento con mediación, y sin su consentimiento no puede celebrarse. Son numerosos los procedimientos de reclamación interpuestos ante la Comisión planteados contra Administraciones locales que se han resuelto mediante acuerdo de mediación adoptado por las partes.

Aplicación de los regímenes jurídicos especiales de acceso

La LTAIPBG establece en su Disposición Adicional Primera.2 (DAP) que cuando exista un régimen jurídico específico que regule el acceso a la información, este será de aplicación, desplazando la LTAIPBG a una aplicación subsidiaria. Esta previsión legal, pues, no determina la exclusión de la LTAIPBG en aquellos ámbitos (subjctivos o materiales) que dispongan de un régimen espe-

cial, sino que expresamente prevé que se aplique subsidiariamente –por tanto, en aquello no previsto por el régimen especial de acceso– el régimen general regulado en la LTAIPBG. Conforme a ello, esta Comisión viene entendiendo que son admisibles las reclamaciones ante la GAIP por la limitación de acceso a la información por aplicación subsidiaria del régimen de garantía al acceso a la información de la LATIPBG, puesto que no se prevé nada igual en los regímenes jurídicos especiales. De tal forma que la GAIP es competente para la revisión de todos los actos de las Administraciones en materia de acceso a la información, y aplicará, en cada caso, el régimen jurídico que le corresponda (el régimen general de la LTAIPBG o los especiales, cuando existan: en el caso de medio ambiente, reutilización, de las personas interesadas en un procedimiento administrativo, o singularmente, de los electos locales).

Así, a partir de la Resolución de 11 de febrero de 2016, sobre la Reclamación 4/2016, la GAIP ha admitido y resuelto un total de 218 reclamaciones de electos locales en relación con la información de su corporación local, que ha evaluado conforme a los límites y condiciones de acceso previstos en el artículo 164 del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local, y 77 de la Ley 7/2015, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Fundamenta esta interpretación en que, como titulares de un derecho instrumental conectado con el derecho fundamental a la participación política del artículo 23 de la Constitución, no pueden tener peor protección que la que el régimen general de la LATIPBG ofrece a cualquier ciudadano, de forma que debe ofrecérseles la vía de reclamación ante la GAIP como añadido a las vías de protección que les ofrecía la legislación de régimen local, en el bien entendido de que esta vía de reclamación es voluntaria y en ningún caso perjudica el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa y constitucional, y de que el régimen de supletoriedad de la LTAIPBG expresamente dispuesto en su DAP.2 les exime de tener que excluir u optar por uno u otro régimen jurídico, o renunciar expresamente a su fuero para poder acceder al amparo de la GAIP.

Los argumentos que avalan esta interpretación (no puede negarse la vía de reclamación ante este órgano independiente de garantía, establecida en el régimen jurídico general de acceso a la información y de aplicación subsidiaria a los regímenes especiales, precisamente a aquellos sujetos a los que la legislación reconoce un derecho reforzado de acceso) abonan también la admisibilidad de reclamaciones ante la GAIP por parte de personas interesadas en un procedimiento administrativo abierto (resoluciones 17/2015 y sucesivas, y Dictamen 7/2016).

La misma interpretación sobre el alcance de la supletoriedad del régimen de garantía de la LTAIPBG para los regímenes jurídicos especiales de acceso se aplica a las reclamaciones en materia de medio ambiente o de reutilización,

que son igualmente admitidas por la GAIP y resueltas conforme al procedimiento de acceso a la información regulado en la legislación medioambiental (Resolución 366/2017) o de reutilización de información del sector público (Resolución 47/2018).

Ahora bien, esta Comisión coincide con los otros órganos de garantía en que debe distinguirse entre un régimen jurídico especial de acceso a la información, como los anteriormente señalados, y las disposiciones aisladas que puedan contener diversas legislaciones destinadas a proteger información, de tal forma que solo cuando se regule verdaderamente un procedimiento de acceso especial (con límites propios, requisitos, órgano competente para resolver, sentido del silencio...) es adecuado aplicar la DAP.2 y desplazar la LTAIPBG a un régimen de supletoriedad. En los otros casos, la previsión legal relativa a la protección de la información, la confidencialidad o el secreto, o el deber de sigilo, deberá aplicarse como límite al acceso a la información, conforme al artículo 21.1.c (secreto o confidencialidad en los procedimientos tramitados por la Administración pública establecidos por una norma con rango de ley) o 21.2 LTAIPBG (información a la que una norma con rango legal da la condición de protegida), lo que conlleva que no puede excluirse de plano y de forma automática el acceso a la información, sino que deberá ponderarse caso por caso conforme a los principios de la LTAIPBG: proporcionalidad con el objeto y la finalidad de la protección y concurrencia con un interés privado superior (art. 22 LTAIPBG); interpretación restrictiva de los límites e interdicción de la discrecionalidad y la aplicación analógica (art. 20 LTAIPBG); limitación temporal de su aplicación (art. 22 LTAIPBG) y aplicación preferente del principio de transparencia, que solo podrá ser limitado o excepcionado cuando una ley expresamente lo establezca (art. 7 LTAIPBG). Conforme a ello, no constituyen un régimen jurídico especial que justifique la exclusión total e incondicionada del acceso a la información e impida la aplicación de la LTAIPBG la confidencialidad debida por la Administración tributaria (Resolución 299/2018) ni el deber de sigilo impuesto a los empleados públicos de la Inspección de Trabajo (Resolución 250/2018), ni la protección de determinados datos del Catastro (Resolución 299/2018), aunque, dado que tienen base legal, actuarán y deberán ser ponderados como límites al acceso.

1.2.2

Ámbito subjetivo

La GAIP interpreta que son sujetos legitimados para interponer reclamación ante ella por limitación del derecho de acceso a la información:

- Los electos locales, a los que aplica como régimen jurídico las disposiciones de la legislación de régimen local, y subsidiariamente,

en lo no regulado por ellas (significativamente, el acceso a la tutela y garantía de la GAIP), la LTAIPBG; conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera, para toda aquella información relacionada con su propia corporación local, así como la relacionada con los entes instrumentales de ella, como el Consorcio de Residuos del Segrià (Resolución 62/2017).

- Las Administraciones, en relación con otra Administración que les haya denegado el acceso a la información. Así, se estimó que un ayuntamiento pudiera reclamar y obtener información del Consejo Comarcal en relación con la prestación de servicios sociales en su municipio, cuya gestión le tiene encomendada (Resolución 350/2017).
- Los sindicatos, delegados de personal y comités de empresa, que quedan amparados por la LTAIPBG y no pueden ser excluidos de ella (resoluciones 81/2018 y 190/2018).
- Las personas interesadas en un procedimiento administrativo en trámite (resoluciones 17/2015 y 162/2017, y Dictamen 7/2016).
- Las personas denunciadas en relación con la información aportada en la denuncia, sin perjuicio de la protección, en su caso, de los testimonios de terceros que hayan sido recabados durante el procedimiento de información, si de él no se deriva sanción (Resolución 45/2018).
- Las personas contra las que se sigue un procedimiento sancionador, en relación con el expediente (Resolución 92/2018).

En cuanto a los sujetos pasivos del procedimiento de reclamación, la GAIP es competente para resolver reclamaciones que se presenten contra:

- Las asociaciones municipalistas (Resolución 343/2018: “Ciertamente, las llamadas asociaciones municipalistas se pueden acoger al derecho privado de asociaciones para constituirse y funcionar; así lo ha previsto la legislación de régimen local y es una opción perfectamente coherente con el hecho que no necesitan ejercer potestades públicas, ni ejercer funciones públicas en relación con la ciudadanía; esta opción jurídica también puede explicar que no les sea aplicable el régimen jurídico público para la gestión de sus recursos económicos. Ahora bien, todo esto no quita que de hecho sean entidades de contenido esencialmente público: están constituidas por entes públicos, los responsables de sus órganos de gobierno son representantes de entes públicos, sus recursos económicos proceden de la hacienda pública y los destinatarios de sus actividades son también entidades públicas. Siendo así las cosas, no tendría lógica que en materia de transparencia

y acceso a la información pública, instituciones que tienen la finalidad de someter la actividad pública, entendida naturalmente en un sentido amplio, como distinta de la privada, al escrutinio de la ciudadanía, en una entidad tan vinculada en todos sus componentes a servir a las Administraciones y los intereses públicos, como es la ACM, quede al margen, en base únicamente a la sutileza del argumento de su naturaleza jurídica privada. En definitiva, tanto por la literalidad del artículo 3.1.b LTAIPBG, como por las razones de fondo que lo sustentan y a las que se acaba de hacer referencia, se debe entender que la ACM tiene que ser considerada Administración pública a los efectos de la legislación de transparencia y acceso a la información pública, siéndole plenamente y directamente aplicable la LTAIPBG, ya que está incluida dentro de la categoría ‘otras formas asociativas’ de su artículo 3.1.b”).

- Las empresas públicas (Resolución 205/2017) o privadas que prestan servicio público, en relación con la información que deban o que hayan puesto en manos de la Administración (Resolución 299/2016).
- Las corporaciones de derecho público, solo en relación con la información referida a sus funciones públicas (Resolución 310/2017, en relación con la Cofradía de Pescadores de Blanes).
- Los colegios profesionales, exclusivamente en relación con sus funciones públicas (Resolución 210/2018).
- Las fundaciones del sector público local (Resolución 270/2017).
- Las entidades municipales descentralizadas (Resolución 285/2018).
- El Área Metropolitana de Barcelona (Resolución 2/2017).

1.2.3

Ámbito material

La Comisión ha resuelto hasta la fecha más de mil reclamaciones, sobre temas muy diversos. Todas pueden ser consultadas en su página web www.gaip.cat, que en su apartado “Resoluciones destacadas” recoge aquellas que han establecido algún criterio doctrinal nuevo. Seguidamente, sin ánimo de ser exhaustivos y condicionados por la limitación necesaria de este trabajo, relacionamos algunos de los ámbitos materiales de interés local y más recurrentemente planteados, indicando alguna de las resoluciones que lo han tratado y que puede consultarse fácilmente en el buscador de resoluciones de la web indicada.

1.2.3.1

Personal

*) Se estima el acceso por un sindicato a la plantilla completa con las retribuciones individualizadas, así como la titulación de los responsables (Resolución 251/2018).

*) Se estima el acceso a las horas extras percibidas por cada trabajador, considerando el carácter discrecional de la concesión (Resolución 190/2018), si bien en el caso de que no resulte necesaria la identificación del receptor para la finalidad declarada del acceso (comprobar que no se rebasa el tope establecido) se ordena disociar la información (Resolución 294/2018).

*) Se desestima el acceso a las nóminas completas, por cuanto comprenden información retributiva no ligada al puesto, sino a la condición personal (trienios, adelantos, retenciones, deducciones) (Resolución 357/2017).

Provisión de personal:

*) Se estima el acceso del sindicato a la bolsa de trabajo, si bien disociado de datos personales identificativos, que se sustituyen por un código que permite conseguir la finalidad de control del seguimiento del orden de prelación sin sacrificar innecesariamente la protección de los datos personales (Resolución 95/2017).

*) Se estima el acceso a los procesos de selección y valoración de méritos del personal de libre designación (Resolución 354/2017).

*) Se estima el acceso de un sindicato a los correos electrónicos corporativos del personal, que se consideran datos meramente identificativos, pero imponiéndole las obligaciones de tratamiento aplicables (Resolución 331/2018).

*) Tribunales de selección de personal:

- se estima el acceso al examen y posibles respuestas elaboradas por el tribunal de selección, que no puede considerarse limitado por la propiedad intelectual (Resolución 63/2018);
- se estima el acceso a las plantillas de corrección de exámenes, que no pueden considerarse información interna (Resolución 255/2018);
- se estima el acceso a los criterios de valoración de las pruebas psicotécnicas, debidamente anonimizadas (Resolución 255/2018);
- se estima el acceso de una persona interesada en un procedimiento de selección a la documentación aportada por los otros aspirantes (Resolución 17/2015);
- se estima el acceso a los exámenes, criterios y evaluación y errores detectados en el examen de una alumna del conservatorio de música municipal (Resolución 172/2016);

- se estima el acceso a la titulación académica y nombramiento de los miembros del tribunal (Resolución 15/2017).

1.2.3.2

Altos cargos

*) Acceso a las retribuciones y dietas de directivos de equipamientos culturales de dependencia municipal (Resolución 359/2018).

*) Acceso a las retribuciones de directivos de empresas privadas concesionarias de servicios públicos cuando más del 25 por ciento del volumen de su negocio corresponda a actividades por cuenta del sector público (Resolución 351/2017).

*) Acceso por un periodista a la consulta sin copia de los originales de las declaraciones de bienes de los altos cargos (Resolución 58/2018).

*) Acceso a la agenda oficial del alcalde (Resolución 151/2018).

*) Acceso a los gastos derivados de viajes del alcalde asumidos por empresas de su sector público (Resolución 233/2018).

1.2.3.3

Actas, decretos y registros

*) Acceso a las actas de la Junta de gobierno local o de Comisiones: resoluciones 341/2017, 373/2017, 65/2018 y 168/2018.

*) Acceso al registro de los decretos de alcaldía: resoluciones 215/2018 y 141/2018.

*) Acceso a los asentamientos registrales (Resolución 119/2018).

1.2.3.4

Urbanismo

*) Expedientes de disciplina urbanística: no les es de aplicación el régimen especial de protección de datos personales relativo a la comisión de infracciones administrativas (Resolución 5/2017).

*) Acceso con vista a las licencias concedidas en suelo no urbanizable (Resolución 146/2016).

*) Acceso a las actuaciones en espacios protegidos o naturales (Resolución 369/2017).

*) Acceso a todas las licencias de obras y al nombre de los arquitectos que las han visado (Resolución 17/2016).

1.2.3.5

Contratación

*) Los órganos de contratación locales deben revisar la declaración de confidencialidad de los licitadores. La Resolución 157/2018 estimó el acceso con vista y sin copia a la oferta de la empresa seleccionada para formar una empresa mixta con el Consejo Comarcal del Maresme, por parte del representante legal de los trabajadores que quedaban subrogados a ella, y rebatió la oposición de la empresa en base a la confidencialidad de la oferta, así como del Consejo Comarcal que invocaba su deber de secreto como órgano contratante, en base a los siguientes fundamentos: “(...) para dar contenido a la confidencialidad alegada por la empresa, o al deber de secreto del órgano contratante que opone el CCM, en tanto que límites al derecho de acceso regulados en su artículo 21, será necesario acudir a la legislación de contratos del sector público que los establece y a la jurisprudencia y el derecho de la Unión. La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP) regula en su artículo 133 el deber reserva de los órganos de contratación en relación con la información que los licitadores, en el momento de presentar su oferta, hayan designado como confidencial. Esta disposición se enmarca en la regulación de las condiciones de publicidad y transparencia del procedimiento de adjudicación de contratos y está concebida como una excepción a la publicidad del procedimiento, previendo explícitamente que en ningún caso se puede declarar confidencialidad de la totalidad de la oferta ni se puede impedir ‘la divulgación pública de partes no confidenciales de los contratos suscritos, como, en su caso, la liquidación, los plazos finales de ejecución de la obra, las empresas con las que se ha contratado y subcontratado, y, en todo caso, las partes esenciales de la oferta y las modificaciones posteriores del contrato’. (...) La confidencialidad de las ofertas para los contratos celebrados antes de la entrada en vigor de la LCSP, el 9 de marzo de 2018, se encontraba regulada en el artículo 140.1 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por Decreto legislativo 3/2011, de 11 de noviembre (TRLSP) y antes aún en el artículo 124.1 de la Ley 30/2007, de 20 de octubre de contratos del sector público, que el informe del CCM señala como ley aplicable al contrato sobre el que se pide tener acceso, es de suponer que por ser la ley vigente en el momento de la licitación. En estas regulaciones se preveía que, ‘sin perjuicio de la publicidad de la adjudicación y la información que debe darse a los candidatos y a los licitadores, los órganos de contratación no pueden divulgar la información facilitada por los empresarios que estos hayan designado como confidencial; este carácter afecta, en particular, a los secretos técnicos o comerciales y los aspectos confidenciales de las ofertas’. La LCSP introduce dos modificaciones significativas a esta regulación: por

un lado, añade a la información que hasta entonces estaba afectada por la confidencialidad (secretos técnicos y comerciales y aspectos confidenciales de las ofertas) una tercera categoría genérica: ‘cualquier otra información con un contenido que se pueda utilizar para falsear la competencia, ya sea en este procedimiento de licitación o en otros posteriores’. Esta incorporación señala claramente cuál es la verdadera finalidad del precepto: evitar que el derecho de acceso a información sobre procedimientos contractuales pueda ser utilizado para conocer secretos comerciales o industriales o apropiarse indebidamente del *know how* de los competidores, falseando así las condiciones de libre competencia, bien en el mismo procedimiento o en uno futuro. En todo caso, esta ampliación de aspectos que pueden considerarse secretos contenida en la LCSP no sería aplicable a la declaración de confidencialidad hecha en el momento de la licitación, si como parece esta Ley no estaba entonces vigente. La segunda innovación de la LCSP la encontramos en el inicio del artículo, cuando se dispone que este deber de reserva de los órganos de contratación en relación con la información declarada confidencial por los licitadores en el momento de presentar la oferta, se establece ‘sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación vigente en materia de acceso a la información pública’. Esta previsión supone la transposición del artículo 21.1 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 y resulta, además, obligada a raíz de la incorporación al derecho interno de la legislación reguladora de la transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y sí que resulta aplicable a este caso y debe ser tenida en cuenta por esta Resolución ya que se proyecta no sobre la declaración de confidencialidad del procedimiento contractual anterior, sino sobre el derecho de acceso que ahora se evalúa. Por lo tanto, por expresa previsión de la legislación de contratos del sector público vigente, el régimen de acceso a la información declarada confidencial por un licitador deberá regirse por la LTAIPBG en casos, como en este, en que el derecho de acceso no se ejerce por un licitador en el marco de un procedimiento abierto de contratación”.

*) Los licitadores deben acreditar el carácter confidencial y el perjuicio real e ilegítimo que el acceso ocasiona en su posición de competitividad que les ocasiona. La Resolución 299/2017 lo establece en los siguientes términos: “los motivos alegados para justificar la confidencialidad pretendida son muy generales, ya que si bien se invocan los derechos a la propiedad intelectual y a la competencia, no se hace ninguna referencia concreta a los motivos por los que estos derechos podrían ser perjudicados con la difusión de la información solicitada, ni tampoco se argumenta que esta eventual difusión podría perjudicar la estrategia comercial de la empresa. Se incumple, por tanto, la concreción requerida en los apartados 3 y 6 del FJ anterior y, en consecuencia, no se

acredita que el acceso solicitado pueda provocar un perjuicio significativo en los intereses de la empresa afectada; sin negar que pueda resultar perjudicada por la difusión de la totalidad de su oferta, se trataría de un perjuicio genérico, poco significativo. Por el contrario, la denegación o limitación del acceso solicitado perjudica el interés público en la transparencia y en la efectividad del derecho de acceso a la información pública y, además, el interés particular de la reclamante en el proceso de licitación en el que participa”.

*) No puede calificarse de secreto comercial información sobre el sector que es ampliamente conocida por las empresas que operan en él. Resolución 157/2018:

Para que una información se pueda considerar “secreto comercial”, es necesario que reúna los requisitos (todos ellos, y no solo alguno) que establecían ya en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), adoptado en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en su artículo 39 [requisitos que ha recogido literalmente el artículo 2.1 de la Directiva (UE) 2016/943, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas (en adelante, Directiva 2016/943)]. El artículo 39 del Acuerdo ADPIC establece que “Las personas físicas y jurídicas tendrán la posibilidad de impedir que la información que esté legítimamente bajo su control se divulgue a terceros o sea adquirida o utilizada por terceros sin su consentimiento, de manera contraria a los usos comerciales honestos, en la medida en que dicha información:

- a) sea secreta en el sentido de que no sea, como cuerpo o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida ni fácilmente accesible para personas introducidas en los círculos en que normalmente se utiliza el tipo de información en cuestión; y*
- b) pretenda un valor comercial por ser secreta, y*
- c) haya sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias, para mantenerla secreta, tomadas por la persona que legítimamente la controla”.*

Si bien la Directiva 2016/943 no está aún transpuesta, como objeto el CCM, aunque la fecha final para la obligada transposición habría finalizado el 9 de junio pasado (se está tramitando en el Congreso de los Diputados el Proyecto de ley de Secretos Empresariales, BOE 23-1, serie A, de 1 de junio de 2018, núm. de tramitación 121/000023) lo cierto es que la jurisprudencia europea e interna es clara en aceptar la necesidad de que concurren estos

requisitos y que sean adecuadamente justificados por parte de la empresa. Así lo ha declarado reiteradamente el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otros, en la Resolución 196/2016, de 11 de marzo de 2016, que establecía que los requisitos para calificar de confidencial la documentación presentada eran: “a) que suponga una ventaja competitiva para la empresa, b) que se trate de una información verdaderamente reservada, es decir, desconocida por terceros, c) que represente un valor estratégico para la empresa y pueda afectar a su competencia en el Mercado, y d) que no se produzca una merma en los intereses que se quieren garantizar con los principios de publicidad y de transparencia”. (...)

Pues bien, en este caso no queda justificado ni en las alegaciones por parte de la empresa, ni en la resolución del CCM, que en la información que se declara confidencial o afectada por secreto comercial concurra ninguno de los requisitos necesarios para poder cualificarla como tal.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la LTAIPBG no prevé específicamente como límite al derecho de acceso el relativo a la protección de los intereses económicos y comerciales establecido por el artículo 14.1.h de la Ley estatal básica 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBGE), si bien este podría tener eficacia directa ante las Administraciones catalanas si lo invocan personas jurídicas privadas, en tanto que derecho declarado a su favor por el ordenamiento básico estatal, como ha argumentado la GAIP en la Resolución de 28 de septiembre de 2016, sobre la Reclamación 119/2016 (FJ 5), el Dictamen 1/2016 (FJ 2), y más recientemente en la Resolución 153/2017, de 26 de julio. En todo caso, hay que tener presente que corresponde también a la empresa afectada que se opone al acceso justificar adecuada y suficientemente el daño que infligiría el acceso a sus intereses empresariales o a su estrategia comercial, y que se debe aplicar con carácter restrictivo este concepto. Así lo establece la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 13 de enero de 2017 (Asunto T-189/14, ECLI:EU:T:2017:4) determinando que para aplicar una excepción al régimen de acceso público a los documentos previsto en el Reglamento 1049/2001, de 30 de mayo, sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión, del Parlamento y del Consejo Europeo, y concretamente, para aplicar la excepción relativa a la protección de los intereses comerciales de las personas jurídicas, “resulta necesario demostrar que los documentos controvertidos contienen elementos que pueden, con su divulgación, perjudicar a los intereses comerciales de una persona jurídica” y que corresponde a la empresa que quiere excluir del acceso la información “indicar en qué revestían dichos datos un carácter confidencial”.

1.2.3.6

Información económica

*) Se estima el acceso a los extractos bancarios de las cuentas municipales: Resolución 203/2016.

*) Se estima el acceso a los extractos de las tarjetas de crédito de titularidad municipal: Reclamación 46/2017.

*) Se estima el acceso a la relación de multas que han prescrito por inactividad de la Administración, y de los denunciados: Resolución de 14 de septiembre de 2016, de estimación parcial de las reclamaciones 78/2016, 116/2016, 117/2016 y 118/2016 (acumuladas).

*) Justiprecio pagado por las fincas expropiadas (Resolución 1/2017).

1.2.3.7

Subvenciones

Se estima el acceso a la relación de gastos de los grupos políticos de las corporaciones locales con cargo a las subvenciones otorgadas al amparo del artículo 73.3 LBRL, así como a las facturas y documentación justificativa, y se establece que los requisitos de publicidad activa del artículo 15 LTAIPBG son plenamente aplicables a estas aportaciones. Resolución 6/2018:

El hecho de que el artículo 4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (LGS), excluya de manera expresa de su ámbito de aplicación las aportaciones a los grupos políticos plantea dudas y podría llevar a negar prima facie su condición de subvención y, por lo tanto, que quedaran incluidas en las obligaciones de transparencia de la actividad subvencional del artículo 15 LTAIPBG.

Sin embargo, son muchos los argumentos a favor de su naturaleza subvencional. En primer lugar, estas aportaciones económicas encajan perfectamente en la definición conceptual de subvenciones hecha por el artículo 2 LGS (son aportaciones sin contraprestación directa de los beneficiarios; sujetas a un objetivo o actividad concreta –la actividad ordinaria del grupo– y otorgadas con una finalidad de utilidad pública, como lo es facilitar el funcionamiento y la actividad de los electos dentro de las corporaciones locales). Y, además, encajan también en el ámbito de aplicación subjetivo del artículo 3 LGS (son otorgadas por las Administraciones locales). De hecho, la misma LGS se refiere a ellas expresamente como subvenciones al regular su exclusión (4.d LGS: “las subvenciones a los grupos políticos de las corporaciones locales”). (...)

(...) la Administración General del Estado como poder público otorgante y responsable del cumplimiento de las obligaciones de transparencia, está interpretando que esta exclusión del régimen del LGS no tiene efectos exclusivos de las obligaciones de publicidad activa de las subvenciones y ayudas, y las publica regularmente en el portal de transparencia del Gobierno español.

(...) esta naturaleza subvencional de las aportaciones económicas a los grupos políticos municipales es plenamente aceptada por el Tribunal de Cuentas, que en las actuaciones de fiscalización de estas aportaciones se refiere a ellas como “subvenciones” y remarca su carácter finalista, lejos de la libertad y discrecionalidad en su atribución que pretendían algunos grupos municipales o de la ambigüedad de su naturaleza (Sentencia Tribunal de Cuentas de 18 de diciembre de 2011, Ar. JUR/2011/441409).

(...)

En definitiva, las subvenciones que los ayuntamientos otorgan a los grupos políticos municipales son subvenciones plenamente sujetas al régimen de transparencia y acceso establecido por la LTAIPBG, que no hace ninguna distinción ni las excluye de su ámbito de aplicación (como sí lo hace el artículo 4 LGS en relación con su aplicación a estas subvenciones) y por lo tanto, el derecho de acceso así como las obligaciones de publicidad activa previstas en el artículo 15 LTAIPBG son plenamente aplicables a estas aportaciones.

(...)

De acuerdo con lo expuesto, la GAIP, en ejercicio de la función de orientación a los sujetos de obligaciones de publicidad activa que le atribuye el artículo 7.2.1 RGAIP, considera que las aportaciones económicas a los grupos políticos deben ser tratadas como subvenciones incluidas en el régimen de publicidad activa previsto en el artículo 15 LTAIPBG.

1.2.3.8

Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)

Se estima el acceso a la relación de fincas exentas de IBI, su ubicación y el importe que les correspondería pagar individualmente (Resolución 299/2018).

1.2.3.9

Registro de grupos de interés

Las obligaciones de la LTAIPBG en relación con la difusión de las reuniones de los altos cargos con grupos de interés no merman aun cuando la corporación local haya decidido no crear su propio registro (Resolución 151/2018).

1.2.3.10

Licencias y autorización de actividades

Resoluciones 12/2016, 414/2017, 35/2018 y 227/2018.

1.2.3.11

Padrón municipal

Resolución 57/2018.

1.2.3.12

Catastro

Resolución 299/2018.

1.2.3.13

Acceso a archivos municipales

Criterio 2/2016 y Resolución 69/2016.

1.2.4

Causas de inadmisión

El procedimiento de acceso a la información y la vía de reclamación prevista por la LTAIPBG amparan la obtención de información pública preexistente a la solicitud (entendida no solo como los documentos previamente elaborados, sino también como los datos o información existentes, en cualquier soporte, incluso las muestras de producto aportadas en el marco de una licitación; Resolución 299/2017), pero este procedimiento no puede tener como objeto o pretensión obtener de la Administración un determinado comportamiento o actividad administrativa, ni la emisión de certificados (Resolución 368/2018), ni la formulación a raíz de la solicitud de opiniones o juicios, la elaboración de informes *ad hoc* o la atención de consultas jurídicas (Resolución 394/2017). Cualquiera de estas pretensiones hace a la solicitud inadmisibles por falta de objeto, como lo sería también si adoleciera del resto de requisitos formales de la solicitud o de la reclamación (artículos 26, 27 y 42 LTAIPBG).

Son causas de inadmisión, asimismo, las establecidas en el artículo 29 LTAIPBG, que esta Comisión ha interpretado de la forma siguiente: los documentos internos o borradores solo son inadmisibles como objeto de

acceso a la información si no tienen relevancia o interés público, conforme al artículo 29 LTAIPBG, lo que deberá acreditar adecuadamente quien invoque la inadmisión. En este sentido, la Comisión ha aceptado que no tienen relevancia y, por tanto, es inadmisibile el acceso a pruebas o simulaciones para la comprobación y puesta en marcha de un aplicativo de control de gestión de apartamentos turísticos implantado por el Ayuntamiento de Barcelona (Resolución 301/2018), mientras que ha negado que carezcan de interés público y puedan ser considerados documentos internos excluidos del acceso las plantillas de corrección utilizadas por un tribunal de selección (Resolución 174/2018).

En cuanto a la tarea de elaboración de la información requerida para satisfacer una solicitud de acceso, debe tenerse en cuenta que para que sea aceptable como causa de inadmisión debe revestir complejidad, y que corresponde a la Administración acreditarla de forma objetivable, cuantificando en cuanto sea posible la carga de trabajo que conlleva complejidad (Resolución 36/2015). En cualquier caso, no puede apreciarse esta causa de inadmisión, por más compleja que sea la tarea de elaboración necesaria, si existe la obligación legal de disponer de ella, ya sea porque la Ley de transparencia obligue a su publicidad activa (Resolución 338/2018, sobre el inventario de caminos), o incluso porque lo disponga también la legislación sectorial aplicable (Resolución 405/2017, sobre la Relación de Puestos de Trabajo).

En la legislación catalana no se recoge como causa de inadmisión, a diferencia de la legislación estatal, las solicitudes abusivas o reiterativas, aunque esta Comisión ha venido reconociendo que sí resulta aplicable el principio general de buena fe, lo que haría efectivamente inadmisibile la solicitud si con ella no se pretendiera realmente obtener información, sino entorpecer deliberada e injustificadamente la labor de la Administración de forma dolosa, o por negligencia, no haciendo un adecuado seguimiento y aprovechamiento de la información que se ha obtenido (Resolución de 7 de septiembre de 2016, de inadmisión de las reclamaciones 178/2016, 179/2016, 180/2016, 181/2016, 183/2016, 184/2016, 185/2016, 186/2016, 187/2016, 188/2016, 189/2016, 190/2016, 196/2016, 198/2016, 200/2016 y 201/2016 (acumuladas); Resolución 394/2017). Por lo que se refiere a las solicitudes repetitivas, esta Comisión ha establecido que no puede considerarse como tal la reiteración de solicitudes por una misma persona si tienen por objeto información distinta, y que la Administración debe organizarse de forma conveniente y suficiente para atender a las distintas solicitudes que se le presenten (Resolución 46/2017).

1.3

Actividad jurisdiccional

1.3.1

Resoluciones impugnadas

Las resoluciones de la GAIP pueden ser recurridas ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. A lo largo de estos tres años y medio de funcionamiento, un total de 22 resoluciones han sido impugnadas en vía contencioso-administrativa:

- Recurso contencioso-administrativo núm. 334/2016 (TSJ Cataluña) contra diversas resoluciones de 7 de junio y 7 de julio de 2016, interpuesto por la Diputación de Girona, que considera que la vía de reclamación ante la GAIP no puede ser utilizada por los electos locales.
- Recursos contencioso-administrativos núms. 420/2016 y 423/2016 contra la Resolución de 7 de julio de 2016, de estimación de la Reclamación 19/2016, que da acceso a un periodista a la plantilla, la relación de puestos de trabajo y la retribución bruta íntegra de cada puesto de trabajo del personal fuera de convenio de la empresa pública Transportes Metropolitanos de Barcelona (TMB) y, separadamente, a la relación de personas que ocupan cada uno de los puestos de trabajo fuera de convenio. El recurso está planteado por algunas de estas personas trabajadoras de TMB, alegando su derecho a la protección de datos personales.
- Recurso contencioso-administrativo núm. 428/2016 contra la Resolución de 13 de julio de 2016, de estimación de la Reclamación 58/2016, dando acceso a las retribuciones del personal directivo del Hospital Plató, entidad privada prestadora de servicios públicos de salud. El recurso está planteado por la Fundación Privada Hospital Plató y cinco personas afectadas por la estimación del acceso a sus retribuciones, por considerar que no tienen la condición de personal directivo.
- Recurso contencioso-administrativo núm. 279/2017 (TSJ Cataluña) sobre la Resolución 193/2017, de estimación parcial de la Reclamación 79/2017, interpuesto por el Ayuntamiento de Lleida por considerar que no es el sujeto que dispone de la información, y que el régimen de acceso como concejal de la persona reclamante, tenido en cuenta en la Resolución, no es aplicable a la información del Consorcio Turó de la Seu Vella de Lleida.

- Recurso contencioso-administrativo núm. 313/2017 (TSJ Cataluña) sobre la Resolución 260/2017, de 26 de julio de 2017, de estimación de la Reclamación 235/2017. Esta Resolución de la Comisión también resolvía la Reclamación 236/2017, que sin embargo no ha sido impugnada en el procedimiento contencioso. El recurso ha sido interpuesto por el Ayuntamiento de Lleida, que cuestiona el formato de acceso.
- Recursos contencioso-administrativos núms. 41/2018 y 42/2018 (TSJ Cataluña) contra la Resolución 351/2017, de 20 de noviembre 2017, de estimación parcial de la Reclamación 318/2017, interpuestos por empresas privadas contratistas del Área Metropolitana de Barcelona cuyo volumen de negocio proviene en más de un 25 % del sector público, que se oponen al acceso estimado de las retribuciones e identidad de sus directivos.
- Recurso contencioso-administrativo núm. 63/2018 (TSJ Cataluña) contra la Resolución 405/2017, de 19 de diciembre de 2017, que estimaba el acceso de un sindicato a la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat, interpuesto por el Ayuntamiento contra el plazo de seis meses fijado en la Resolución para entregarla.
- Recurso contencioso-administrativo núm. 95/2018 (TSJ Cataluña) interpuesto por el Ayuntamiento de Lleida contra el acuerdo 112/2017/PS y el acuerdo de la GAIP de 4 de enero de 2018, solicitando la incoación de un procedimiento sancionador por el incumplimiento de la ejecución de la Resolución 112/2017, de 20 de abril.
- Recurso contencioso-administrativo núm. 100/2018 (TSJ Cataluña) contra la Resolución 51/2018, de 23 de marzo, interpuesto por el Ayuntamiento de Girona, que niega la validez de un correo electrónico como solicitud de acceso a la información pública.
- Recurso contencioso-administrativo núm. 128/2018 (TSJ Cataluña) contra la Resolución 58/2018, de 5 de abril, interpuesto por el Ayuntamiento de Torredembarra, que se opone a hacer efectiva la entrega de las declaraciones de bienes originales e íntegras del conjunto de cargos electos del Ayuntamiento.
- Recurso contencioso-administrativo núm. 186/2018 (TSJ Cataluña) contra la Resolución 173/2018, de 12 de julio, de desestimación de las reclamaciones 137/2018 y 146/2018, interpuesto por la persona reclamante, al considerar que durante el procedimiento de reclamación se ha visto comprometido su derecho a la defensa.

- Recurso contencioso-administrativo núm. 244/2018 (TSJ Cataluña) contra la Resolución 186/2018, de 19 de julio, que estima el acceso a la relación de gastos de los grupos con cargo a las subvenciones recibidas del Ayuntamiento, y las facturas.
- Recurso contencioso-administrativo núm. 248/2018 (TSJ Cataluña) contra la Resolución 165/2018, de 29 de junio, que estima el acceso a las actas y deliberaciones de la Comisión.
- Recurso contencioso-administrativo núm. 312/2018 (TSJ Cataluña), interpuesto por el Ayuntamiento de Barcelona contra las resoluciones 236, 237, 238, 239, 240, 242 y 243/2018, de 5 de septiembre, que estimaban el acceso a la relación de gastos y facturas de cada grupo político del Ayuntamiento de Barcelona con cargo a las subvenciones de esa corporación.

1.3.2

Jurisprudencia de los tribunales

De los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra resoluciones de la GAIP, solo uno de ellos ha sido resuelto. Concretamente el recurso 313/2017 interpuesto contra la Resolución 260/2017, resolviendo estimar las pretensiones del Ayuntamiento de Lleida tras el allanamiento de la Comisión.

2

Actividad consultiva

Además de informar sobre proyectos normativos y atender las consultas de ciudadanos, la Comisión ha emitido un total de 13 dictámenes a raíz de consultas presentadas por las Administraciones locales, en ejercicio de las funciones que le han sido atribuidas por el artículo 39 y la disposición adicional 6.^a de la LTAIPBG, y por el artículo 7.2 del Reglamento, aprobado por el Decreto 111/2017, de 18 de julio, que pueden consultarse en la página web www.gaip.cat. A continuación se detalla, por orden cronológico, el objeto de cada una de las consultas que han sido objeto de dictámenes:

- Dictamen 1/2015, sobre accesibilidad a la información contenida en contratos de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales con compromisos de confidencialidad.
- Dictamen 1/2016, sobre accesibilidad a proyectos técnicos y a otros documentos incluidos en los expedientes de licencias, control de actividades y contratación.

- Dictamen 2/2016, sobre acceso a la información que se encuentra en archivos municipales.
- Dictamen 3/2016, relativo a la inclusión de otras Administraciones dentro del concepto de tercero afectado a los efectos de la aplicación del artículo 31 de la Ley 19/2014.
- Dictamen 4/2016, relativo a la posición que ocupan los prestadores privados de servicios públicos del artículo 3.1.d de la Ley 19/2014 en el procedimiento de acceso a información que se encuentra en su poder.
- Dictamen 5/2016, sobre el límite del secreto y la confidencialidad en los procedimientos tramitados por la Administración, el límite de la igualdad de las partes en los procesos judiciales y su incidencia en el acceso a información relativa a la estrategia de la Administración en un proceso judicial del cual es parte.
- Dictamen 6/2016, sobre la entrada en vigor y referencia temporal de las obligaciones de publicidad activa, y necesidad de elaborar la información solicitada.
- Dictamen 7/2016, sobre el acceso de las personas interesadas a la información contenida en un procedimiento administrativo en trámite o abierto.
- Dictamen 1/2017, sobre acceso a los expedientes sancionadores en materia de medioambiente.
- Dictamen 2/2017, sobre acceso de los y las electas locales a los expedientes.
- Dictamen 3/2017, sobre acceso a datos personales especialmente protegidos de personas muertas.
- Dictamen 1/2018, sobre acceso a documentación sobre evaluación de riesgos psicosociales.
- Dictamen 2/2018, sobre la publicidad de los actos de la Comisión Especial de Transparencia del Ayuntamiento de Lleida.

Además, la Comisión ha elaborado dos criterios interpretativos sobre el alcance y la aplicación de la LTAIPBG en relación con:

- El silencio administrativo y la presentación de reclamación (Criterio 1/2016, de 7 de enero).
- La publicidad activa de las subvenciones a los grupos políticos de las corporaciones locales (Criterio 1/2018, de 23 de febrero).