

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. Número de reclamaciones recibidas durante el año 2019
 - 1.1.2. Sentido de las resoluciones
 - 1.1.3. Tipo de entidad local afectada
 - 1.1.4. Motivo de las reclamaciones
 - 1.1.5. Estado de tramitación de las reclamaciones
 - 1.1.6. Cumplimiento de las resoluciones de la GAIP
 - 1.1.7. Ámbito material de las reclamaciones
- 1.2. Actividad de garantía
 - 1.2.1. Cuestiones de procedimiento
 - 1.2.2. Concepto de información pública
 - 1.2.3. Causas de inadmisión
 - 1.2.4. Límites
 - 1.2.5. Protección de datos personales
 - 1.2.6. Contratación
 - 1.2.7. Empleo público
 - 1.2.8. Urbanismo y vivienda
 - 1.2.9. Información económico-presupuestaria
 - 1.2.10. Organización local
 - 1.2.11. Información ambiental
 - 1.2.12. Información judicial
- 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

Número de reclamaciones recibidas durante el año 2019

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP), como órgano independiente de garantía creado por la legislación de

transparencia, resuelve las reclamaciones que se presentan contra las Administraciones locales y la autonómica, así como su sector público, tanto por la desestimación total o parcial de solicitudes de información, como por falta de entrega, total o parcial, de la información solicitada y estimada.

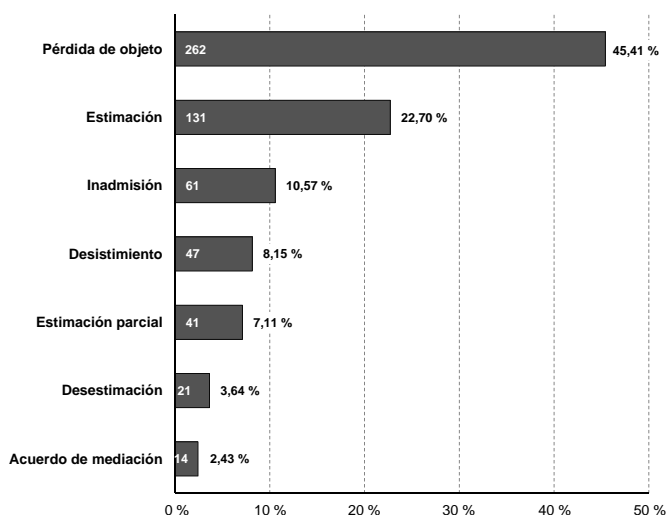
En el año 2019, la GAIP ha recibido un total de 848 reclamaciones, de las cuales 582 se han interpuesto contra Administraciones locales y su sector público. En términos porcentuales, un 68,63 % del total de reclamaciones que se interpusieron ante esta Comisión en 2019, se presentaron contra el sector público local de Cataluña, lo que incluye a diputaciones provinciales, consejos comarcales, entidades municipales descentralizadas, el Área Metropolitana de Barcelona, consorcios públicos, entidades de derecho público y otros organismos dependientes de las corporaciones locales.

1.1.2

Sentido de las resoluciones

Durante el año 2019 se han aprobado un total de 823 resoluciones, de las cuales, 577 resoluciones obligaban al sector público local.

El siguiente gráfico muestra el porcentaje de reclamaciones planteadas contra la Administración local y su sector público, según el sentido de su resolución, y se desprende claramente de él que la finalización por pérdida de objeto de la reclamación es la más común, con un total de 262 resoluciones, lo que supone que en un 45,4 % del total, el procedimiento de reclamación ha finalizado sin pronunciamiento de la GAIP sobre el fondo, al haber estimado el derecho o entregado la información la Administración pública durante su tramitación.



1.1.3

Tipo de entidad local afectada

Los ayuntamientos han sido las Administraciones más reclamadas durante el año 2019, recibiendo un total de 523 reclamaciones (lo cual supone un 89,9 % del total de reclamaciones contra la Administración pública local y su sector público). Les siguen las diputaciones provinciales, con 18 reclamaciones (un 3,1 % del total contra la Administración local), y con un volumen menor, los consejos comarcales (13 reclamaciones), las entidades municipales descentralizadas (12 reclamaciones), y otros entes y consorcios, tal y como se refleja en la tabla siguiente:

Administraciones Locales y su sector público. Reclamaciones, 2019.

	2019	
Ayuntamiento	523	89,9 %
Diputación provincial	18	3,1 %
Consejo comarcal	13	2,2 %
Entidad municipal descentralizada	12	2,1 %
Entidad de derecho público	8	1,4 %
Consorcio	4	0,7 %
Otros	3	0,5 %
Área Metropolitana de Barcelona	1	0,2 %
TOTAL GENERAL	582	100 %

1.1.4

Motivo de las reclamaciones

Del total de 577 reclamaciones resueltas en el 2019, 437 se presentaron contra silencio administrativo, cifra alarmante sobre la que es ineludible llamar la atención. Solo en 46 de los procedimientos de reclamación resueltos en 2019, la Administración había dado respuesta a la solicitud, bien resolviendo o bien comunicando directamente la información, conforme al artículo 34.8 LTAIPBG. En la tabla siguiente se cuantifica, en términos absolutos y relativos, el motivo de las reclamaciones resueltas en 2019, descontando del total de ellas 33 resoluciones que, por ser prematuras o por no tener como objeto información pública, no pueden incluirse en la clasificación.

Motivo de las reclamaciones contra Administraciones locales y su sector público.

Reclamaciones resueltas, 2019.

	Reclamaciones resueltas	
Contra silencio administrativo	437	80,3 %
Contra desestimación	28	5,1 %
Contra falta de entrega	21	3,9 %
Contra estimación parcial	19	3,5 %
Contra entrega parcial	19	3,5 %
Contra inadmisión	8	1,5 %
Contra estimación	5	0,9 %
Contra comunicación electrónica de la información	3	0,6 %
Contra recurso de reposición	2	0,4 %
Contra desistimiento presunto	1	0,2 %
Contra inadmisión parcial	1	0,2 %

1.1.5

Estado de tramitación de las reclamaciones

En 2019 se han interpuesto un total de 582 reclamaciones contra la Administración pública local y su sector público. De estas, a fecha 31 de diciembre de 2019, están aún en trámite y pendientes de resolución un total de 108 reclamaciones, teniendo en cuenta que el plazo para resolver es de dos meses, que puede alargarse hasta un mes más en caso de que se opte por el procedimiento de mediación.

1.1.6

Cumplimiento de las resoluciones de la GAIP

El seguimiento del cumplimiento de las resoluciones de la GAIP se articula a través de las propias personas reclamantes, a las que se invita de forma expresa a comunicar a la Comisión cualquier incidencia que pueda surgir en el marco de la ejecución de la Resolución estimatoria que pueda perjudicar sus derechos e intereses. Recibida queja de la persona reclamante por no haber obtenido la información, la Comisión la traslada a la Administración reclamada para que manifieste las acciones realizadas en ejecución de la Resolución, los motivos que hayan impedido su cumplimiento total o parcial y la previsión temporal de ejecución, y si de la respuesta, o de la falta de ella, se constata el incumplimiento, la GAIP formula un requerimiento formal de ejecución del contenido de la Resolución o del Acuerdo de mediación, advirtiendo de que su desatención puede dar lugar a la exigencia

de responsabilidades conforme al régimen sancionador de la LTAIPBG, que califica de infracción muy grave impedir u obstaculizar deliberadamente el acceso a la información en caso de resolución estimatoria de la GAIP o en caso de acuerdo de mediación en procedimiento de reclamación, conforme al artículo 43 LTAIPBG.

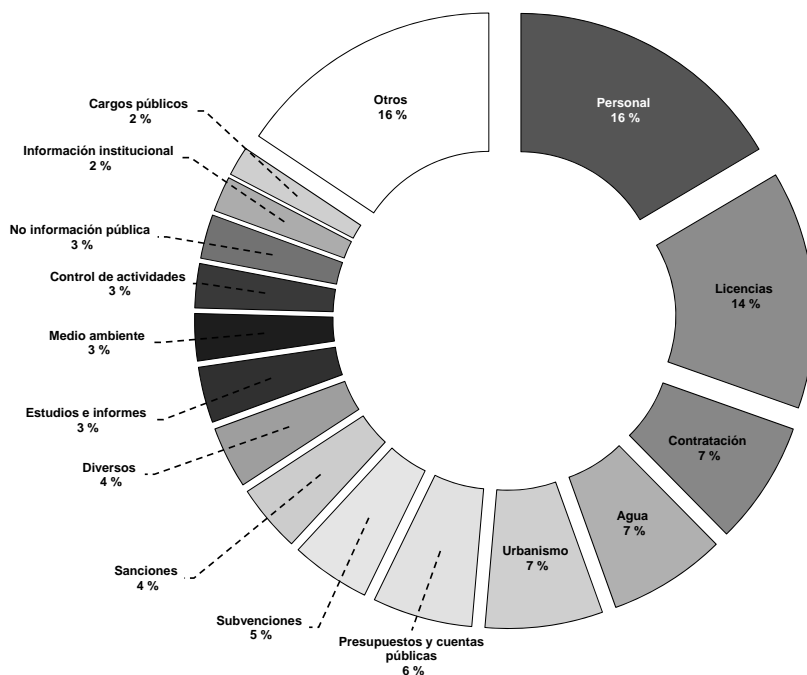
Del total de 577 reclamaciones resueltas contra Administraciones locales y su sector público durante 2019, en 45 ocasiones se han iniciado actuaciones de seguimiento de la ejecución de las resoluciones de la GAIP a raíz de la queja de la persona reclamante una vez transcurrido el plazo de ejecución fijado por la propia Resolución. De estos 45 expedientes, en 13 ocasiones ha sido necesario notificar un requerimiento de ejecución de la Presidencia de la GAIP. Tras el procedimiento anteriormente citado, en una ocasión, la GAIP ha requerido formalmente al alcalde o al pleno municipal, según corresponda conforme al artículo 86 LTAIPBG, la incoación de procedimiento sancionador, siendo este el caso del Acuerdo 353/2019/PS, de 24 de octubre de 2019, por el que se requiere al alcalde del Ayuntamiento de Alcanar la incoación del procedimiento sancionador correspondiente, en relación con el incumplimiento de las resoluciones 353/2019, 354/2019, 355/2019, 356/2019, 357/2019 y 358/2019, todas ellas de 14 de junio.

1.1.7

Ámbito material de las reclamaciones

Las materias sobre las que versan las reclamaciones interpuestas ante la GAIP durante el 2019 contra Administraciones locales y su sector público, siguen una tónica parecida a las reclamaciones contra la Administración autonómica, situándose las reclamaciones en materia de personal como las predominantes en frecuencia, con un total de 96 reclamaciones, que representan el 16 % del total en 2019. En segundo lugar, se sitúan las reclamaciones sobre licencias (81, representando un 14 % del total), seguidas de lejos por las reclamaciones en materia de contratación, que ascienden a 42, representando un 7 % del total de reclamaciones contra la Administración local. Entre otras materias sobre las que versa la demanda de información pública se encuentran el servicio de abastecimiento de agua, con 40 reclamaciones (un 7 % del total), urbanismo (7 %) o presupuestos y cuentas públicas (6 %).

En el gráfico siguiente se muestran solo aquellas materias más relevantes, sin poder representar la enorme diversidad de materias que quedan englobadas en la categoría de “otros”.



1.2

Actividad de garantía

En este apartado se recogen los criterios más destacados establecidos en 2019 en las resoluciones de reclamaciones contra el sector público local o en informes y dictámenes emitidos en 2019 a instancia de la Administración local o en relación con procedimientos, tanto en lo que se refiere a cuestiones procedimentales como materiales.

Los criterios interpretativos más destacados de la Comisión pueden consultarse en el Índice doctrinal publicado en la página web de la Comisión en <http://www.gaip.cat/es/index-doctrinal/>. El texto íntegro de las resoluciones y los dictámenes aprobados por el Pleno de la GAIP puede consultarse a través del buscador <http://www.gaip.cat/es/altres-pagines/cercador-de-resolucions-i-dictamens/>.

1.2.1

Cuestiones de procedimiento

Sujetos legitimados

En el 2019, y en relación con la interpretación y aplicación del ámbito subjetivo de la LTAIPBG, se han planteado dos asuntos nuevos, que merecen espe-

cial atención por las particularidades de las Administraciones afectadas: por un lado, el Consorcio de Aguas de Tarragona, y por otro, la empresa Aguas de Barcelona (AB).

La Comisión analizó la sujeción del Consorcio de Aguas de Tarragona (en adelante, CAT) a las obligaciones de la Ley de Transparencia en la Resolución 72/2019, de 31 de enero, sobre el acceso a retribuciones de los directivos y sus miembros de gobierno. La Comisión tuvo en cuenta que, en el caso del CAT, aunque tiene una naturaleza singular y se define como una corporación de derecho público –hecho que implicaría que únicamente estaría sujeto a la legislación de transparencia y acceso a la información pública en sus actividades sometidas al derecho administrativo–, lo cierto es que, a diferencia del carácter privado que suelen tener las corporaciones de derecho público, en el CAT prevalece su carácter público, tanto por lo que a su composición se refiere (70 representantes públicos en la Asamblea, por 28 privados, teniendo en cuenta los dos representantes de comunidades de regantes que forman parte de la representación de la Generalitat) como por la presencia significativa de la Generalitat, en la designación de la persona que ostenta la Presidencia por la Generalitat y la posibilidad de que esta institución designe una Intervención delegada; esta presencia pública también se manifiesta en la trascendencia pública de sus funciones, que tienen una incidencia determinante en el servicio del agua en los 63 ayuntamientos que lo integran, incluida la determinación de la tarifa aplicable a la población respectiva. Y por ello, aunque no se incluya específicamente en la relación de los diversos entes de las corporaciones de derecho público sujetas al ámbito de aplicación de la LTAIPBG hecha por el artículo 3.1.b LTAIPBG, debe considerarse incluido en la referencia general a los “organismos y entes públicos” que dicho precepto hace, más aún cuando las obligaciones de publicidad activa del CAT no derivan solo del ejercicio de sus funciones públicas, sino también de la percepción de fondos públicos, a que hace referencia el artículo 3.4 LTAIPBG.

En relación con la sujeción de la empresa AB a la LTAIPBG, y a su obligación de atender solicitudes de información pública, la GAIP se pronunció en su Resolución 78/2019, de 8 de febrero, a raíz de la reclamación relativa interpuesta por AB contra el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) por haber entregado información sobre la gestión del servicio del agua a entidades ecologistas que la habían solicitado. La Comisión, a la vista de que la empresa AB debe considerarse como una sociedad vinculada a la Administración por su participación pública y por la prestación del servicio que lleva a cabo, determina que debe incluirse, como sujeto obligado, dentro del ámbito de aplicación de la LTAIPBG (por imperativo de su artículo 3.1.b), por lo que el AMB habría podido optar incluso por derivar a AB, en aplicación

del artículo 30 LTAIPBG, la solicitud de información presentada para que la atendiera directamente, ya que la condición de AB de sociedad vinculada a la Administración metropolitana comporta que sea sujeto obligado directo en materia de derecho de acceso a la información que esté en su poder, que debe considerarse información pública (artículo 2.b LTAIPBG) sobre la que puede ejercerse el derecho de acceso.

La traducción de los documentos

Otro elemento que se ha planteado durante el año 2019 es si el derecho de acceso a la información pública comprende el derecho a obtener la documentación traducida a otra lengua oficial distinta de aquella en la que está redactado el documento. La GAIP ha resuelto que el derecho de acceso a la información pública se proyecta sobre la información preexistente en poder de la Administración, de conformidad con el artículo 2.b LTAIPBG. Se trata de un criterio posesivo que hace referencia a la información que realmente existe en sede administrativa, y lógicamente en la lengua en la que se hayan redactado los documentos, de forma que el derecho de acceso no ampararía la pretensión de que se proporcionara la información traducida a otra lengua distinta. Ello sin perjuicio de que la legislación lingüística y del procedimiento administrativo puedan reconocer determinados derechos lingüísticos a la ciudadanía y de que, en determinadas circunstancias, pueden conllevar la necesidad de que las Administraciones traduzcan documentos (Resolución 140/2019, de 7 de marzo).

Cómputo de plazos

El procedimiento de reclamación ante la Comisión constituye una vía especial de revisión administrativa, regulada por la LTAIPBG, y que requiere para su tramitación que previamente se haya presentado una solicitud de acceso a la información pública. En consecuencia, si bien la solicitud puede tener por objeto información anterior a la entrada en vigor de la Ley de transparencia, la propia solicitud debe haberse formalizado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley para que pueda serle aplicable la LTAIPBG. En este sentido, la Resolución 142/2019, de 7 de marzo, de inadmisión de la Reclamación 79/2019, presentada contra el Ayuntamiento de Talavera, dispone lo siguiente: “(...) La solicitud de acceso a la información pública en relación con la cual se presenta ahora esta Reclamación se formuló en 2014, cuando todavía no se había aprobado la LTAIPBG y, en relación con la Administración local, tampoco estaba vigente la Ley básica estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBGE),

puesto que su disposición final 9.^a prevé que estas Administraciones tienen un plazo de dos años para adaptarse a la nueva legislación. Por tanto, una solicitud de información presentada en 2014 no disfruta de las garantías previstas por una legislación posterior, concretamente la de transparencia y acceso”.

En relación con el cómputo de los plazos, también merece especial atención la Resolución 300/2019, de 16 de mayo, que interpreta los artículos 30.1 y 33 LTAIPBG en el sentido de que cuando el órgano al que se dirige una solicitud de acceso a la información pública no dispone de la información y corresponda derivarla a otro órgano, dispondrá de un máximo de quince días naturales para hacerlo, mientras que el órgano competente al que se ha derivado la solicitud dispondrá de un plazo de un mes, a contar desde el día siguiente a su recepción, para tramitarla y resolverla.

Deberes de las personas reclamantes

Con la finalidad de evitar destinar inútilmente recursos públicos a la continuación y finalización de un procedimiento de reclamación que desde su inicio habría perdido su objeto, la Resolución 361/2019, de 14 de junio, dispone que las personas reclamantes tienen que informar a la Comisión de los hechos sobrevenidos a la incoación del procedimiento de reclamación y que puedan tener efectos sobre él, y muy especialmente, deben informar con carácter inmediato de la entrega de información que se produzca durante su tramitación: “En todo caso, aunque la actuación de la Administración en la atención de la solicitud fuera tan incorrecta como pretende la persona reclamante en su escrito, lo cierto es que el mismo día de incoar este procedimiento de reclamación habría obtenido la información, cosa que ocultó a esta Comisión a pesar de haber sido advertida de su obligación de informarlo, provocando de manera deliberada o, al menos, negligente, que Administraciones públicas (esta Comisión y el propio Ayuntamiento reclamado) destinasen recursos también públicos para la continuación y finalización de un procedimiento de reclamación que desde su inicio habría perdido su objeto, haciendo un uso abusivo de los recursos muy limitados de que dispone esta Comisión para la atención y defensa de personas a las que realmente se esté limitando el derecho”.

Gratuidad del acceso y contraprestaciones

La LTAIPBG prevé, en su artículo 37, que el acceso a la información pública es gratuito si los datos son consultados en el lugar donde se encuentran depositados, o bien si existen en formato electrónico, en cuyo caso deben ser entregados

por correo electrónico, pudiendo la Administración, únicamente, imponer una tasa por expedición de copias o transposición a formato diferente del original cuyo importe no puede exceder del coste de la operación. Conforme a ello, la Comisión desestimó una reclamación presentada contra la imposición de una tasa por transposición de formato de la información impuesta por el Ayuntamiento de Castelldefels. En la Resolución 470/2019, de 2 de agosto, la Comisión argumentó que “aunque el acceso a la información pública, como regla general, es gratuito (artículo 37.1 LTAIPBG) cuando la consulta no genera un gasto de formato a la Administración, la ley prevé que la expedición de copias y la transposición formatos diferentes del original puedan quedar sujetos a una contraprestación económica, que no podrá exceder del coste de la operación. En este sentido, considerando el volumen de información que se pide y que debe transponerse a otro formato, la tasa de 27,10 € resulta completamente proporcionada y aceptable. Lo es, igualmente, exigir el pago previo, y lo sería, incluso, con carácter previo a la elaboración de la información, para evitar que se derrochen recursos públicos elaborando una información sin la certeza de que la persona solicitante abonará la contraprestación”.

Necesidad de concreción de solicitudes

El carácter genérico o impreciso de una solicitud de acceso a la información pública no justifica desatender el derecho de acceso a la información. De conformidad con el artículo 28 LTAIPBG, la Administración debe ser proactiva y requerir de forma expresa esta concreción cuando sea precisa, y prestar asistencia a la persona solicitante para que pueda concretar su petición, y solo si el solicitante no cumple con este trámite de concreción dentro del plazo indicado, que no puede ser inferior a diez días, puede considerarse que ha desistido del procedimiento y corresponde archivar el expediente. Entre otras, la Resolución 544/2019, de 27 de septiembre, ha recogido esta interpretación.

1.2.2

Concepto de información pública

Conforme al artículo 2.b LTAIPBG, es información pública la información que las Administraciones y demás sujetos obligados tienen en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones públicas, incluida la que le suministran otros sujetos obligados, conforme a la LTAIPBG. La referencia expresa a información “en poder” de la Administración, y no “en posesión”, que recoge la legislación catalana, lleva a extender la consideración de información pública no solo a la información que está materialmente

en sus manos previamente a la solicitud, sino también a aquella que, no estándolo, la Administración tenga el poder jurídico de obtener, como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones. En este sentido, durante el año 2019 la GAIP ha mantenido el criterio de considerar que la justificación del gasto realizado con cargo a las subvenciones a los grupos políticos municipales y las facturas justificativas de dichos gastos que estén en manos de los grupos deberá considerarse información pública sobre la que se proyecta el derecho de acceso, aunque no haya sido previamente entregada al pleno o los órganos municipales de fiscalización, porque aunque no lo haya ejercido previamente a la solicitud, el pleno tiene el poder jurídico de pedir y obtener la contabilidad específica relativa a dichas subvenciones que los grupos están obligados a llevar y mantener a su disposición (Resolución 104/2019, de 28 de febrero).

En la misma línea, la Comisión también se ha pronunciado favorable a la consideración de información pública de aquella documentación relativa a servicios externalizados que las Administraciones obligadas por la LTAPBG tengan el poder jurídico de obtener de sus contratistas. Así, en la Resolución 88/2019, de 22 de febrero, la Comisión estimó el derecho de acceso de un periodista a información sobre la venta de entradas a los XVIII Juegos del Mediterráneo, considerando que aunque la fundación pública gestora de los juegos (Fundación Tarragona 2017, FT 2017) había externalizado el servicio de venta de entradas, esta Fundación tenía el poder jurídico de obtener de la contratista la relación desglosada de entradas vendidas, dado que, conforme a sus estatutos, entre las funciones de la FT 2017 destacaban las relacionadas con la organización y la ejecución de los XVIII Juegos del Mediterráneo, y específicamente “la gestión de la venta y el obsequio de entradas y de la asistencia a los eventos deportivos y a las ceremonias de inauguración y clausura de los juegos”. Y no resulta aceptable que las obligaciones de transparencia que serían exigibles de la FT2017 si hubiera ejercido por sí misma las funciones encomendadas deban desvanecerse o limitarse si la FT2017 opta por externalizar parte de dichas funciones. Y, aunque la FT 2017 objetó que, en ejecución de las obligaciones contractuales, la contratista no estaba obligada a proporcionar la información sobre la gestión de la venta de entradas con el detalle solicitado, no se acreditó que la empresa contratista no estuviera en disposición de facilitar la información, antes bien, dicha contratista confirmó que conservaba la información y que ofrecerla con el detalle solicitado no le representaba una tarea compleja de elaboración que pudiera hacer inadmisibles la petición, por lo que debía considerarse información pública cuyo acceso era admisible y estimable. En este sentido, la GAIP mantiene el criterio establecido por la Resolución

316/2018 y, por tanto, sostiene que la FT 2017 no solo está amparada por el artículo 3.2 LTAIPBG para pedir información a la contratista, sino que está obligada a ello por el artículo 18 LTAIPBG, en relación con el artículo 2.b y f LTAIPBG.

Resume la interpretación de concepto de información pública sobre la que puede proyectarse el derecho de acceso a la información pública la Resolución 93/2019, de 22 de febrero, que, en su Fundamento Jurídico tercero, sostiene lo siguiente:

El concepto de información pública a los efectos del derecho de acceso es un concepto determinado básicamente por un criterio de posesión: la información que se encuentra en poder de la Administración. El hecho de estar en poder de la Administración incluye tanto la información que materialmente se encuentra en las dependencias, servicios y archivos de la Administración, como aquella en relación con la que se ostenta un poder jurídico específico atribuido por las leyes para poder obtenerla (serían ejemplos de varias resoluciones de la GAIP las relativas al poder jurídico municipal, atribuido por la legislación de régimen local, de poder exigir a los grupos municipales toda la información necesaria para rendir cuentas de la disposición de los recursos municipales puestos a su disposición o a la capacidad de las diversas Administraciones públicas de poder requerir a las entidades probadas prestadores de sus servicios la información prevista en el artículo 3.2 LTAIPBG).

Por otra parte, el concepto de información trasciende el tradicional de documentos y es sustancialmente equivalente al de conocimiento, por lo que el derecho de acceso se proyecta, ciertamente, sobre los documentos en poder de la Administración, pero también sobre el otro conocimiento que esté en poder de la Administración municipal, tales como bases de datos informáticas, algoritmos o conocimiento material no formalizado en ningún documento o registro determinado, como podría ser el caso de facilitar el número total de determinadas actuaciones municipales dentro de un período dado, aunque no se lleve por el Ayuntamiento un registro específico de ellas. Es por ello que hay que asumir que el derecho de acceso a la información pública abarca no únicamente la información expresada o elaborada formalmente (documentos, registros informáticos), sino también información que, para poder ser facilitada en los términos solicitados, puede requerir incluso una cierta tarea de elaboración por parte de la Administración.

1.2.3

Causas de inadmisión

Carácter repetitivo de las solicitudes de información

El legislador catalán no ha introducido la causa de inadmisión prevista en la legislación básica estatal relativa al carácter repetitivo de las solicitudes de acceso a información pública y, por ende, no es aplicable a las solicitudes reguladas por la LTAIPBG. Esta Comisión viene sosteniendo que el carácter eventualmente reiterativo de una solicitud de acceso tampoco puede considerarse en sí mismo constitutivo de abuso de derecho. De hecho, la LTAIPBG plantea como conceptos distintos y separados el del carácter repetitivo de las solicitudes y el del abuso de derecho. La Resolución 84/2019, de 14 de febrero, y la Resolución 129/2019, de 7 de marzo, recogen este posicionamiento al defender que el legislador catalán, en base al criterio de los estándares más favorables al derecho de acceso, está legitimado para establecer y aplicar causas de inadmisibilidad de las solicitudes de acceso a información pública más favorables a este derecho que las previstas por la legislación básica estatal, aunque ello comporte una mayor exposición por parte de las Administraciones públicas de Cataluña, de forma que el carácter repetitivo de las solicitudes no puede ser causa de inadmisibilidad aplicada por las Administraciones sujetas a la LTAIPBG, porque no se incluye en el artículo 29 de la Ley, sin perjuicio de que pueda constituir abuso de derecho si se acredita que la finalidad de la solicitud reiterativa es obstaculizar el buen funcionamiento de la Administración o perjudicar los intereses públicos.

1.2.4

Límites

De conformidad con el artículo 20.1 LTAIPBG, el derecho de acceso a la información pública solamente puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas por las leyes. Asimismo, los apartados 2 y 3 del artículo 20 LTAIPBG establecen los siguientes requisitos y criterios para la aplicación de los límites legales al derecho de acceso a la información pública: “2. Las limitaciones legales al derecho de acceso a la información pública deben ser aplicadas de acuerdo con su finalidad, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso concreto, deben interpretarse siempre restrictivamente en beneficio de este derecho y no pueden ampliarse por analogía. 3. Para aplicar límites al derecho de acceso a la información pública, la Administración no dispone de potestad discrecional y debe indicar en cada caso

los motivos que lo justifican. En la motivación debe explicitarse el límite aplicado y razonar debidamente las causas que fundamentan su aplicación”. Conforme a ello, esta Comisión viene sosteniendo que los límites al acceso no son de aplicación automática y absoluta, sino que deben ser aplicados de forma restrictiva y en beneficio del derecho de acceso, conforme a los criterios de proporcionalidad y temporalidad establecidos en el artículo 22 LTAIPBG.

Durante el año 2019, se han aplicado en diversas ocasiones los límites previstos en la LTAIPBG, siguiendo los criterios establecidos en anteriores resoluciones de esta Comisión, recogidos en la edición de este Anuario correspondiente al 2018. No obstante, destacan como novedad dos resoluciones que aplican e interpretan algunos de los límites de referencia, y que se relacionan a continuación.

La tutela judicial efectiva y la igualdad de las partes en el proceso judicial

Este año 2019, la GAIP ha aprobado la Resolución 210/2019, de 11 de abril, sobre el acceso a informes jurídicos, valoración de los costes del procedimiento y la documentación aportada por el Ayuntamiento de Barcelona en los recursos contencioso-administrativos planteados contra las resoluciones de la GAIP 237 a 240 y 242/2018. La GAIP, conforme al criterio de proporcionalidad y temporalidad, valora que la documentación solicitada y cuyo acceso se pide ya ha sido presentada a los tribunales, y por tanto no solo era conocida por la contraparte, sino que incluso ya fue contestada ante el Tribunal, de forma que el bien jurídico a proteger, la igualdad de las partes en el proceso judicial que se invocaba como límite al acceso, no quedaba desprotegido ni se dañaba en este momento procesal con el acceso reclamado, sin perjuicio de que el acceso pudiera resultar limitado por otro límite o causa. “Este tipo de documentación podría quedar afectada por algún otro límite legal al acceso: por ejemplo, si estuviera bajo secreto sumarial, o si su contenido afectase a la seguridad pública, o a menores, o afectase los intereses económicos o comerciales, la propiedad intelectual, o la protección de datos personales en relación con expedientes sancionadores, etc.”. En cambio, se previó de forma expresa la aplicabilidad del límite relativo a la igualdad de las partes en el procedimiento judicial en relación con la documentación de la estrategia de defensa del Ayuntamiento que aún no fuese conocida por la contraparte, de forma que se desestimó el acceso a “los documentos elaborados o preparados para su futura aportación al proceso, que deberán excluirse del acceso en la medida en que aún no son conocidos por la parte contraria y desvelarlos prematuramente podría, efectivamente, perjudicar la estrategia y la posición del Ayuntamiento en el proceso”.

La confidencialidad de los procedimientos tramitados por las administraciones cuando esté previsto por una norma de rango legal

La Comisión dispuso en la Resolución 287/2019, de 16 de mayo, que desestimó el acceso a un expediente de análisis de riesgos psicosociales en el entorno laboral, lo siguiente:

La confidencialidad y reserva de la información que se obtiene en procedimientos relativos a la prevención y corrección de riesgos laborales psicosociales se constituye como límite al acceso a la información con una doble finalidad: por un lado, la finalidad explicitada en el artículo 22.2 de la [Ley de Prevención de Riesgos Laborales, LPRL], de proteger la intimidad y la dignidad de las personas trabajadoras; por otro, la protección del interés de la Administración en la garantía del buen clima laboral y la protección psicosocial de sus personas trabajadoras.

Una y otra finalidad justifica que, en ese caso, opere el límite invocado como restrictivo del acceso, dado que, según alegan las partes afectadas, el acceso infligiría un daño en su derecho a la intimidad y es posible que se desvelen informaciones relativas a la salud psicosocial de alguno de ellos. También se podría dañar la finalidad de protección del clima laboral y la efectividad del procedimiento de corrección del conflicto intergrupar al desvelar –prematuramente a su conclusión– las declaraciones de los afectados o los informes realizados podría alterar el clima de confianza necesario para su continuación o influir o condicionar futuras declaraciones o actuaciones, lo que le restaría eficacia y comprometería su resultado. Incluso debería considerarse el efecto que podría tener en actuaciones futuras de investigación y corrección de situaciones de discriminación o acoso en el entorno de trabajo, abrir una brecha en la expectativa de confidencialidad entre la Administración y su personal que pudiera comprometer la necesaria colaboración sincera y desinhibida de las personas trabajadoras en la detección de estos conflictos laborales.

El carácter reservado de la información establecido por ley

La GAIP viene interpretando que cuando una norma con rango legal establezca el carácter reservado de una información, como sería el caso de la información tributaria, esta previsión de reserva de la ley sectorial debe integrarse en el catálogo de límites legales al acceso, por la vía del artículo 21.2 LTAIPBG, y debe aplicarse como cualquier otro límite al acceso establecido

por la propia LTAIPBG (aplicación restrictiva en beneficio del derecho de acceso, ponderado conforme a los criterios de proporcionalidad y temporalidad y permitiendo el acceso parcial en lo posible), y no como un régimen especial de acceso que excluya total y automáticamente el acceso, siquiera parcial, a toda la información de naturaleza tributaria. La proporcionalidad en la aplicación del límite de reserva de la información tributaria exige que se aplique solo en aquello que sea necesario para la protección del bien jurídico que ampara, que es el derecho de los obligados tributarios a la confidencialidad de la información que aportan a la Administración tributaria para la liquidación de impuestos, de forma que si la información tributaria no puede asociarse a ningún obligado tributario identificado o identificable, el bien jurídico protegido por la reserva no se vería perjudicado y no resultaría proporcionado restringir el acceso. Así lo expresa la Resolución 728/2019, de 21 de noviembre: “Más allá de que, a criterio de esta Comisión, esta interpretación integradora de los límites al acceso establecidos por otras leyes sectoriales debería aplicarse también al ámbito de la normativa básica estatal, lo cierto es que, en todo caso, resulta innegable que la Ley aplicable a este procedimiento, la LTAIPBG, contiene una previsión legal, expresa y precisa de que la declaración de protección de la información establecida en otras leyes debe integrarse en el catálogo de límites al acceso (artículo 21.2 LTAIPBG), por lo que no resulta necesario ni adecuado introducir la aplicación del artículo 95 LGT por la puerta de atrás de la disposición adicional primera.2, prevista para supuestos de regímenes jurídicos especiales de acceso, como el establecido en la legislación medioambiental. Por lo tanto, el artículo 95 LGT, que establece el deber de reserva de la información obtenida por la Administración tributaria, actúa como límite del derecho de acceso en las mismas condiciones que los límites explícitamente recogidos por la propia Ley de transparencia, es decir, que la declaración de reserva de la información tributaria, igual que cualquier otro límite al acceso establecidos por la propia LTAIPBG, no tiene por su sola concurrencia un efecto automático excluyente del acceso a la información, sino un poder de limitar el derecho de acceso cuyo alcance concreto y real sobre el acceso a la información deberá ponderarse casuísticamente, de conformidad con los principios y reglas aplicables a cualquier límite legal al acceso: aplicación restrictiva en beneficio del derecho de acceso (artículo 20 LTAIPBG), teniendo en cuenta el interés público en la difusión de la información y los derechos privados concurrentes (muy especialmente, el de los obligados tributarios, *ex* artículo 34.1.i LGT) y aplicación proporcional acotada a la finalidad de protección del límite (el derecho de los obligados tributarios a la reserva de su información tributaria) permitiendo el acceso parcial en lo que no resulte perjudicado (artículo 25 LTAIPBG). El deber

de reserva de la Administración tributaria sobre la información que obtiene para la liquidación de impuestos (artículo 95 LGT) sirve y se justifica en la adecuada protección del derecho de los obligados tributarios a la confidencialidad de la información que le aportan (artículo 34.1.i LGT), a la vista de las exorbitantes facultades de la Administración tributaria de requerir información del ámbito profesional, personal e incluso íntimo de las personas y sus familias. Así pues, la finalidad del límite de reserva de la información establecido en la LGT es proteger la confidencialidad de la información de los obligados tributarios, que se vería dañado si se permitiese el acceso a los datos identificativos de la persona titular de la finca sujeta a IBI, o a datos que permitan identificarle, como el domicilio, asociados al resto de información que se pide (motivo de la exención y cuota exenta), y por ello, se desestima el acceso a dicha información. Sin embargo, la información tributaria referida a las exenciones de IBI de fincas que no puedan asociarse o vincularse a su titular no perjudica su derecho a la confidencialidad y, por tanto, resultaría desproporcionado para la finalidad de su aplicación mantener la reserva de la información anonimizada o disociada del obligado tributario, del mismo modo que no atentaría al derecho a la protección de los datos personales la divulgación de información personal anonimizada o disociada de forma que no pueda asociarse a una persona física identificable. No resulta proporcionado aplicar el límite del artículo 95 LGT para restringir el acceso a la identificación del titular de la finca exenta de IBI cuando lo sea una administración o un gobierno, dado que su patrimonio es público y debe ser difundido en cumplimiento de sus obligaciones legales de publicidad activa, y considerando que su derecho de reserva sobre la información fiscal no puede ser prevalente al derecho de acceso, ya que como Administración debe quedar plenamente sometida al escrutinio público”.

1.2.5

Protección de datos personales

Durante el año 2019, la GAIP ha finalizado numerosos procedimientos de reclamación ponderando razonadamente el derecho de acceso a la información con el derecho de las personas afectadas por el acceso a la protección de datos personales. Seguidamente se destacan algunos de los criterios establecidos en esta materia.

En la Resolución 69/2019, de 31 de enero, sobre el acceso de los concejales a los datos de las altas y bajas del padrón municipal, la GAIP consideró que la protección de datos no podía impedir el acceso a dicha información si quien la solicitaba ostentaba la condición de electo local, puesto que si dicha

información “puede ser cedida a otras Administraciones públicas, con más razón debe ser accesible a los miembros del mismo Ayuntamiento, que también la necesitan, en este caso para el ejercicio de sus funciones de control de la actividad municipal, y que devienen obligados a respetar su confidencialidad por la previsión expresa del artículo 164.4 TRLMRLC”.

En la Resolución 88/2019, de 22 de febrero, la Comisión ponderó el derecho a la protección de datos personales de las personas que compraron entradas a los Juegos del Mediterráneo y las que recibieron invitaciones a ellos, con el derecho de acceso del periodista que solicitaba conocer su identidad. En el caso de los documentos de venta de entradas, se consideró que debía prevalecer la protección de datos, considerando que la identificación de los compradores y más aún sus datos bancarios no resultaban relevantes para la finalidad del acceso, que era la comprobación de la cifra de asistentes y del control político que se habría hecho del público. En cambio, en el caso de la identidad de las personas que habían recibido invitaciones o entradas gratuitas, se considera prevalente el derecho de acceso sobre el derecho a la protección de datos personales y se estima el acceso a su identidad, excepto en el caso de que hayan sido obsequiadas por motivos de vulnerabilidad social. Se argumenta en favor de ello que el acceso a la identidad de la persona destinataria es relevante para la finalidad del acceso de controlar a quién se beneficia con el obsequio de entradas que tienen un valor monetario para el resto de la ciudadanía, así como por el hecho de que las personas invitadas lo serían, según manifestó la FT2017, en atención a su representación pública, profesión o actividad ciudadana pública y notoria, y no podrían mantener una expectativa de privacidad, considerando las obligaciones de publicidad activa de la actividad subvencional. En todo caso, se previó el traslado a los afectados a fin de que pudieran aportar alegaciones que modificaran esta valoración, excepto si se trataba de altos cargos o personal público, en cuyo caso el acceso a sus datos identificativos y de su cargo debía enmarcarse en el régimen general de acceso previsto por el artículo 24.1 LTAIPBG. De acuerdo con ello, y sin recibir alegaciones particulares en contra, la Comisión estima el acceso a la identidad de las personas obsequiadas con entradas gratuitas como atención protocolaria derivada de su cargo o posición en una Administración, o por razón de su representación de una entidad, empresa u organismo que estén vinculados a ella, o cuando la persona haya sido invitada atendiendo a su condición de electo o de la representación política que ostenta, o a su relevancia pública en el ámbito profesional (comunicadores, por ejemplo) o deportivo, resultaría también innecesario el traslado, considerando que tanto la invitación como la asistencia a los eventos deportivos de los Juegos deben situarse en el marco de su esfera profesional, de su proyección pública y de

representación institucional que motivan y justifican el obsequio, y no en la esfera de su privacidad.

La protección de los datos personales también ha sido ponderada en la Resolución 246/2019, de 3 de mayo, que estima el acceso a diversos datos sobre los titulares de terrazas de bares y restaurantes, la Resolución 592/2019, de 10 de octubre, sobre el acceso a la copia de sentencias y resoluciones de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en las que sea parte el Ayuntamiento, así como en la Resolución 263/2019, de 9 de mayo, que estima parcialmente el acceso a la relación de su personal, identificado con los nombres y apellidos asociados a su categoría profesional o grupo, excluidas aquellas personas que concurren en circunstancias extraordinarias que justifiquen la limitación del acceso, y desestima el acceso a la información desglosada de cada baja laboral, causas y tiempo de absentismo laboral derivado para cada persona trabajadora, en atención a que son datos personales de salud.

Regímenes especiales de acceso

La disposición adicional primera de la LTAIPBG, apartado segundo, establece que “el acceso a la información pública en las materias que tienen establecido un régimen de acceso especial es regulado por su normativa específica y, con carácter supletorio, por esta Ley”. Conforme a ello, la GAIP ha admitido reclamaciones sobre acceso a información sometida a un régimen jurídico especial de acceso, considerando que la vía de garantía gratuita ante un órgano independiente de la Administración que ha desestimado el acceso, como la GAIP, puede aplicarse por vía de la supletoriedad de la LTAIPBG. Ello sin perjuicio de que la reclamación sea enjuiciada conforme al régimen jurídico especial de aplicación directa al caso (legislación medioambiental, legislación de régimen local, por ejemplo), y en lo no previsto en él, por la LTAIPBG.

Es el caso, por ejemplo, de la Resolución 340/2019, de 6 de junio, sobre acceso a la información del Ayuntamiento de Lloret de Mar sobre procedimientos sancionadores en materia de licencias ambientales, o el de la Resolución 624/2019, de 16 de octubre, sobre el derecho de los electos locales a obtener información de la respectiva entidad local, aunque no invoquen su condición de electo, mencionen la normativa de régimen local, o justifiquen la necesidad de la información para desarrollar sus funciones representativas. Sobre la admisibilidad de las reclamaciones presentadas por los electos locales ante la GAIP se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en la Sentencia 1074/2019, a la que se refiere el último apartado de este informe.

Ámbito material

A continuación, se señalan algunos de los ámbitos materiales sobre los que se ha reclamado y resuelto por la GAIP en 2019.

1.2.6

Contratación

Acceso a la copia de la oferta presentada a un concurso de licitación (Resolución 68/2019, de 31 de enero). La Comisión viene considerando que la declaración de confidencialidad hecha por las empresas licitadoras no es vinculante ni tiene efectos automáticos excluyentes del acceso.

1.2.7

Empleo público

En materia de empleo público, destacan las siguientes resoluciones:

- Acceso a retribuciones de los directivos y de los miembros de los órganos de gobierno del Consorcio de Aguas de Tarragona (Resolución 72/2019, de 31 de enero).
- Acceso a la lista del personal del Ayuntamiento y categoría profesional. Relación desglosada de bajas laborales (causa y duración). Y tiempo de absentismo laboral de cada empleado, durante los años 2017 y 2018 (Resolución 263/2019, de 9 de mayo).

1.2.8

Urbanismo y vivienda

Durante el año 2019, la GAIP ha recibido numerosas reclamaciones cuyo objeto está relacionado con el ámbito del urbanismo o de la vivienda. A continuación, se mencionan algunas de ellas:

- Acceso a información detallada sobre desahucios, pobreza energética, vivienda y responsabilidad social del Ayuntamiento (Resolución 93/2019, de 22 de febrero).
- Acceso al expediente de expropiación de una finca de su propiedad (Resolución 649/2019, de 16 de octubre).
- Acceso al listado de viviendas vacías y ocupadas al municipio (Resolución 369/2019, de 20 de junio).
- Acceso a información sobre licencias de obras y expedientes de obras públicas (Resolución 357/2019, de 14 de junio).

- Acceso a información sobre obras de caminos y modificaciones del planeamiento urbanístico (Resolución 356/2019, de 14 de junio).

1.2.9

Información económico-presupuestaria

Durante el año 2019, se ha mantenido el criterio de la GAIP de estimar el acceso a información anonimizada de las fincas exentas del pago del impuesto sobre bienes inmuebles (Resolución 324/2019, de 6 de junio, y Resolución 728/2019, de 21 de noviembre, entre otras), y sobre las aportaciones a los grupos políticos y la justificación del gasto (Resolución 104/2019, de 28 de febrero, entre otras).

1.2.10

Organización local

Esta Comisión viene considerando que las sesiones del pleno de los ayuntamientos son públicas y por lo tanto sus actas no es previsible que contengan información privada o personal que no haya sido hecha pública en el transcurso de la sesión correspondiente. En relación con el acceso a las actas de la Junta de Gobierno Local, esta Comisión, en la Resolución 82/2019, de 14 de febrero, argumentó que si bien, a diferencia de lo que sucede con el pleno de un ayuntamiento, sus sesiones no son públicas, ello no obsta para que sus actas se consideren información pública sobre la que ejercerse el derecho de acceso, salvo que concurran límites específicos de acceso. Esta materia se analiza con más detalle en el Dictamen 7/2019, sobre el acceso de los y de las electas locales de la oposición a los expedientes del pleno y de la junta de gobierno y al registro de entradas y salidas.

1.2.11

Información ambiental

Durante el año 2019, la GAIP ha recibido numerosas reclamaciones cuyo objeto tiene relación con el medioambiente. A continuación, se relacionan algunas de las resoluciones que el Pleno de la Comisión ha aprobado sobre esta materia:

- Acceso a información ambiental del Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat del entorno de la Colonia Güell (Resolución 544/2019, de 27 de septiembre).
- Acceso a información ambiental del Ayuntamiento de Santa Coloma de Cervelló del entorno de la Colonia Güell (Resolución 545/2019, de 27 de septiembre).

- Acceso a información relativa a las alegaciones a una licencia de obras (Resolución 398/2019, de 27 de junio).
- Acceso a la relación de expedientes sancionadores vinculados a licencias medioambientales abiertos en 2018 (Resolución 340/2019, de 6 de junio).

1.2.12

Información judicial

La Comisión también ha tramitado y resuelto en 2019 reclamaciones cuyo objeto se refería a información judicial. Algunas de las resoluciones en esta materia se relacionan a continuación:

- Acceso a la copia íntegra de un expediente administrativo y judicial (Resolución 624/2019, de 16 de octubre).
- Acceso a la copia de sentencias y resoluciones de los juzgados contencioso-administrativos en las que sea parte el Ayuntamiento (Resolución 592/2019, de 10 de octubre).
- Acceso a informes jurídicos, valoración de los costes y documentación aportada por el Ayuntamiento en los recursos planteados contra las resoluciones de la GAIP 237 a 240 y 242/2018 (Resolución 210/2019, de 11 de abril).

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, de conformidad con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Durante el 2019, un total de 18 resoluciones han sido impugnadas en vía contencioso-administrativa, de manera que contra la GAIP se han interpuesto 18 nuevos recursos contenciosos que vienen a sumarse a los 17 planteados con anterioridad.

A continuación, se relacionan los nuevos recursos contenciosos, así como las diferentes actuaciones que han tenido incidencia durante este año 2019:

- Recurso contencioso-administrativo núm. 1/2019 (TSJ Cataluña) contra la Resolución 289/2018, de 19 de octubre, que desestimaba el acceso a la identidad de las personas beneficiarias de la renta

- mínima de ciudadanía y su importe, interpuesto por la persona reclamante.
- Recurso contencioso-administrativo núm. 13/2019 (TSJ Cataluña) contra la Resolución 327/2018, de 15 de noviembre, que estimaba el acceso a un expediente finalizado de la Oficina Antifraude de Cataluña (OAC) sin perjuicio de proteger la identidad de las personas físicas citadas, interpuesto por la Oficina Antifraude de Cataluña. Se solicita la adopción de la medida cautelar consistente en la suspensión de la resolución impugnada. Por Auto del Tribunal Superior de Justicia de 22 de febrero de 2019, se deniega la suspensión cautelar solicitada.
 - Recurso contencioso-administrativo núm. 18/2019 (TSJ Cataluña) contra la Resolución 343/2018, de 21 de noviembre, que estima el acceso a información relativa a contratos y convenios de la Asociación Catalana de Municipios (ACM) desde el 2008, interpuesto por la ACM. Se solicita la adopción de medida cautelar que es denegada por Auto del Tribunal Superior de Justicia de 22 de abril de 2019. La parte recurrente desiste y, por Decreto de la Letrada de la Administración de Justicia del Tribunal Superior de Justicia de 27 de septiembre de 2019, se procede al archivo de las actuaciones.
 - Recurso contencioso-administrativo núm. 83/2019 (TSJ Cataluña) contra la Resolución 78/2019, de 8 de febrero de 2019, que desestima la reclamación presentada por Aguas de Barcelona, Empresa Metropolitana de Gestión del Ciclo Integral del Agua contra el acceso a información sobre la gestión del servicio de agua entregada por el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) a entidades ecologistas, pese a la oposición de la reclamante.
 - Recurso contencioso-administrativo núm. 84/2019 (TSJ Cataluña) contra la Resolución 259/2018, de 21 de septiembre, que estima el acceso de un periodista al detalle de la ejecución del presupuesto de un grupo de investigación, interpuesto por la Universidad Autónoma de Barcelona.
 - Recurso contencioso-administrativo núm. 87/2019 (TSJ Cataluña) contra la Resolución 88/2019, de 22 de febrero, que estima el acceso de un periodista a información sobre la venta y el obsequio de entradas a los Juegos del Mediterráneo, interpuesto por la Fundación Tarragona 2017. Se solicita medida cautelar de suspensión que, por Auto del Tribunal Superior de Justicia de 20 de mayo de 2019, es denegada.

- Recurso contencioso-administrativo núm. 114/2019 (TSJ Cataluña) contra la Resolución 72/2019, de 31 de enero, que estima parcialmente el acceso a retribuciones de directivos y miembros de los órganos de gobierno del Consorcio de Aguas de Tarragona, interpuesto por el Consorcio de Aguas de Tarragona. Se solicita medida cautelar de suspensión, y por Auto del Tribunal Superior de Justicia de 29 de julio de 2019 se adoptan medidas cautelares y se suspende la ejecución de la Resolución 72/2019, de 31 de enero.
- Recurso contencioso-administrativo núm. 140/2019 (TSJ Cataluña) contra la Resolución 239/2019, de 25 de abril, que estima el acceso a las aportaciones hechas al Club Gimnàstic durante los últimos 25 años, interpuesto por la Empresa Municipal de Aguas de Tarragona. La parte recurrente desiste del recurso y por Decreto de la Letrada de la Administración de Justicia del Tribunal Superior de Justicia de 19 de julio de 2019, se procede al archivo de las actuaciones.
- Recurso contencioso-administrativo núm. 146/2019 (TSJ Cataluña) contra la Resolución 261/2019, de 3 de mayo, que estima parcialmente el acceso a las aportaciones hechas al Club Gimnàstic durante los últimos 25 años, interpuesto por la Empresa Municipal de Desarrollo Económico de Tarragona, SA. La parte recurrente desiste del recurso, y por Decreto de la Letrada de la Administración de Justicia del Tribunal Superior de Justicia de 4 de octubre de 2019 se procede al archivo de las actuaciones.
- Recurso contencioso-administrativo núm. 147/2019 (TSJ Cataluña) contra la Resolución de 25 de abril de 2019, que estima el acceso a las aportaciones hechas al Club Gimnàstic durante los últimos 25 años, interpuesto por el Servicio Municipal de la Vivienda y Actuaciones Urbanas, S.A. La parte recurrente desiste del procedimiento, y por Decreto de la Letrada de la Administración de Justicia del Tribunal Superior de Justicia de 17 de septiembre de 2019 se procede al archivo de las actuaciones.
- Recurso contencioso-administrativo núm. 148/2019 (TSJ Cataluña) contra la Resolución 260/2019, de 3 de mayo, que estima parcialmente el acceso a las aportaciones hechas al Club Gimnàstic durante los últimos 25 años, interpuesto por la Empresa Municipal de Servicios Fúnebres Municipales de Tarragona, S.A. Se solicita la medida cautelar de suspensión y por Auto del Tribunal Superior de Justicia de 28 de junio de 2019 se deniega la adopción de medidas cautelares solicitadas por la Empresa Municipal de Servicios Fúnebres Municipales de Tarragona, S.A.

- Recurso contencioso-administrativo núm. 153/2019 (TSJ Cataluña) contra la Resolución 190/2019, de 4 de abril, que estima el acceso a los informes de seguimiento y la justificación del gasto con cargo a subvenciones recibidas por un equipo de investigación, interpuesto por la Universidad Autónoma de Barcelona.
- Recurso contencioso-administrativo núm. 154/2019 (TSJ Cataluña) contra la Resolución 220/2019, de 9 de mayo, que estima parcialmente el acceso a las aportaciones hechas al Club Gimnàstic durante los últimos 25 años, interpuesto por la Empresa de Servicios y Promociones de Iniciativas de Tarragona, S.A. La parte recurrente desiste del procedimiento, y por Decreto de la Letrada de la Administración de Justicia del Tribunal Superior de Justicia de 1 de octubre de 2019 se procede al archivo de las actuaciones.
- Recurso contencioso-administrativo núm. 155/2019 (TSJ Cataluña) contra la Resolución 282/2019, de 9 de mayo de 2019, que estima parcialmente las aportaciones hechas al Club Gimnàstic durante los últimos 25 años, interpuesto por la Empresa Aparcamientos Municipales de Tarragona, S.A. La parte recurrente desiste del recurso, y por Decreto de la Letrada de la Administración de Justicia del Tribunal Superior de Justicia de 17 de septiembre de 2019 se procede al archivo de las actuaciones.
- Recurso contencioso-administrativo núm. 173/2019 (TSJ Cataluña) contra la Resolución 254/2019, de 3 de mayo, que estima parcialmente el acceso a las aportaciones hechas al Club Gimnàstic durante los últimos 25 años interpuesto por la Empresa Municipal de Medios de Comunicación de Tarragona, S.A. La parte recurrente desiste del procedimiento, y por Decreto de la Letrada de la Administración de Justicia del Tribunal Superior de Justicia de 20 septiembre de 2019 se procede al archivo de las actuaciones.
- Recurso contencioso-administrativo núm. 178/2019 (TSJ Cataluña) contra la Resolución 305/2019, de 23 de mayo, que estima el acceso a las aportaciones hechas al Club Gimnàstic durante los últimos 25 años, interpuesto por la Empresa Municipal de Transportes de Tarragona. La parte recurrente desiste del procedimiento, y por Decreto de la Letrada de la Administración de Justicia del Tribunal Superior de Justicia de 27 de septiembre de 2019 se procede al archivo de las actuaciones.
- Recurso contencioso-administrativo núm. 237/2019 contra la Resolución 342/2019, de 14 de junio de 2019, que estima el acceso a la documentación solicitada por un sindicato relativa al servicio de

atención al público del Museo Picasso de Barcelona, interpuesto por la Fundación Museo Picasso Barcelona. Se solicita la medida cautelar de suspensión, y por Auto del Tribunal Superior de Justicia de 4 de diciembre de 2019 se deniega la adopción de las medidas cautelares solicitadas.

- Recurso contencioso-administrativo núm. 279/2019, contra la Resolución 388/2019, de 27 de junio de 2019, que desestimó el acceso a diversos documentos relacionados con una prueba selectiva y su corrección, que no obraban en poder de la Administración, interpuesto por la persona reclamante.

1.3.2

Jurisprudencia de los tribunales

En el 2019 ha recaído la Sentencia núm. 1074/2019, de 18 de diciembre de 2019, de la Sala Contencioso-Administrativa, Sección Quinta, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC) en relación con diversos recursos contencioso-administrativos que interpuso la Diputación de Gerona (DdG), pidiendo la nulidad de las resoluciones de la GAIP que habían estimado las reclamaciones de uno de los diputados provinciales, alegando lo siguiente:

1: El procedimiento de garantía seguido ante la GAIP ha sido previsto exclusivamente en beneficio de los particulares como tales. Los electos locales deben canalizar sus solicitudes de acceso a la información pública a través de los mecanismos específicos que prevé la legislación de Régimen Local.

2: La sumisión de las decisiones locales al procedimiento ante la GAIP comporta la vulneración del régimen de recursos contra los actos administrativos locales y contra su régimen de firmeza.

3: El procedimiento seguido en este caso ante la GAIP debería haber contado con el consentimiento de la DdG, al tratarse de un procedimiento de mediación.

El TSJC desestima íntegramente el recurso y suscribe la fundamentación jurídica de la competencia de la GAIP para atender reclamaciones de electos locales contenida en las propias resoluciones atacadas. Así, el Fundamento Jurídico quinto de la Sentencia se expresa en estos términos literales:

En cuanto a la demanda, señalar que esta tendrá que ser íntegramente desestimada. Y tendrá que serlo así por los propios argumentos utilizados en su momento por la GAIP, la cual, de forma impecable, ya habría dado una respuesta extensa y sobradamente fundamentada a las reser-

vas formuladas por la DdG, poco más que reproducidas en este proceso. Sin embargo, ello no impedirá que este Tribunal formule, en los términos que seguirán, algunas consideraciones añadidas:

1.ª: Las resoluciones GAIP indicaron –con un sentido común abrumador– que aquellos que representan a la ciudadanía en las instituciones públicas, no pueden disfrutar de un derecho de acceso a la documentación pública, de alcance y calidad inferior que cuando este mismo derecho lo ejercitan sus representados individualmente considerados.

La disposición adicional primera, punto 2, de la Ley 19/2014, establece que el acceso a la información pública en las materias que tienen establecido un régimen de acceso especial se regulará para su normativa específica y, con carácter supletorio, para esta Ley. Ello quiere decir que en el ámbito local, las previsiones que regulan el acceso de los electos a la documentación corporativa (art. 77 de la Ley básica de régimen local; art. 164 del texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña; y art. 14, 15 y 16 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado mediante RD 2568/1986, de 28 de noviembre), se deben ver completadas por las previsiones de la Ley 19/2014. Con mucha más razón si tenemos presente:

– Que la Ley 19/2014 tiene la condición de norma reguladora de los derechos, las obligaciones y las garantías esenciales en las materias que regula, que son aplicables con carácter general a la actuación, y los funcionamientos de la Administración (punto 1 de la disposición final primera) y

– Que, al mismo tiempo, las leyes sectoriales (las de régimen local serían un caso) se deben interpretar de acuerdo con lo que establece la Ley 19/2014 y, para el caso de establecer excepciones con respecto al régimen general, “estas tienen que ser explícitas y responder a una causa que las justifique” (punto 2 de la disposición final primera).

2.ª: La aplicación al caso de la reclamación ante la GAIP, resulta compatible con el régimen ordinario de impugnación de los actos administrativos dictados por las entidades locales.

En el momento de los hechos todavía se encontraba en vigor la Ley básica 30/1992, de 26 de noviembre (LPAC), la cual, en su art. 107 preveía la posibilidad de sustituir los recursos de alzada y de reposición por procedimientos asignados a órganos colegiados o a comisiones específicas, bajo un régimen jurídico con el cual concuerda la reclamación ante la GAIP, prevista en el art. 38 a 44 de la Ley 19/2014. Con mucha más razón si tenemos presente que la configuración legal de la reclamación

ante la GAIP, más que una sustitución de los recursos administrativos ordinarios, ha sido configurada como una alternativa.

En el mismo sentido –y con carácter general– el art. 23.1 de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

Es verdad que el art. 107.2 LPAC establece que la aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración local no podría suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley. Sin embargo, esta limitación debe considerarse alterada en méritos de la Ley estatal 19/2013, cuya disposición adicional cuarta, punto 1, establece:

“La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las comunidades autónomas y su sector público, y por las entidades locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las comunidades autónomas”.

Cierto es que la reclamación prevista en el art. 24 de la Ley estatal, tiene su réplica en el art. 42 y siguientes de la Ley catalana 19/2014. Como también es preciso hacer notar el designio tácito, pero evidente, de la Ley estatal (básica en aquello que ahora interesa; ver su disposición final octava) de establecer en todas las instancias territoriales una reclamación susceptible de efectos imperativos e invalidatorios, sin excepciones basadas en la naturaleza de las Administraciones concernidas; lo cual –sea dicho de paso– no supone ninguna lesión de la autonomía local si tenemos presente que esta siempre ha sido compatible con las técnicas de control de la legalidad.

3.ª: En el sistema de garantías que prevé la Ley 19/2014, el procedimiento de mediación no es preceptivo u obligatorio.

El art. 42.2 de la Ley 19/2014 deja bien claro que los promotores de la queja pueden optar por un procedimiento de mediación o por un procedimiento ordinario con resolución.

En nuestro caso, la CUP optó por este último procedimiento, con lo cual no se precisaba la conformidad de la DdG.

Los argumentos jurídicos esgrimidos por la GAIP en las resoluciones atacadas para fundamentar la admisibilidad de las reclamaciones presentadas por los electos locales, a los que el TSJC se remite íntegramente para justificar su sentencia, se contenían en el Fundamento Jurídico 1 de las resoluciones de la GAIP, y eran los siguientes:

Esta Reclamación ha sido presentada por una persona que tiene la condición de diputado de la Diputación de Girona, en relación con una

solicitud de acceso a la información de esta entidad, formulada al presidente alegando expresamente su condición de portavoz del Grupo de la CUP, en lo que constituye una manifestación del ejercicio del derecho de los y las electas locales a la información de la respectiva entidad. Este hecho obliga a determinar hasta qué punto es aplicable a este caso la legislación de transparencia y la regulación del derecho de acceso a la información pública hecha por la LTAIPBG, más aún si se tiene en cuenta que el presidente de la Diputación niega que la GAIP tenga competencia para atender esta Reclamación.

El apartado segundo de la disposición adicional primera LTAIPBG establece que “el acceso a la información pública en las materias que tienen establecido un régimen especial de acceso es regulado por su normativa específica y, con carácter supletorio, por esta Ley”. Las solicitudes de información de los miembros de las corporaciones locales sobre materias de la Administración respectiva constituyen un caso de aplicación de esta disposición, ya que tienen un régimen especial de acceso.

Concretamente, el artículo 164 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, que aprueba el texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (LMRLC), regula el derecho a la información de los miembros de las corporaciones locales. El de este precepto es el régimen especial que debe aplicarse preferentemente en este caso. Las determinaciones de la legislación de transparencia, en virtud de lo previsto por la disposición adicional primera apartado segundo LTAIPBG, son supletorias, es decir, se aplican en lo no regulado por la LMRLC.

Una de las cuestiones no reguladas por la LMRLC es la previsión de una vía específica de garantía que pueda proteger el ejercicio de este derecho, de modo que si las solicitudes de información no son atendidas debidamente, el único remedio que tendrían los concejales o concejalas solicitantes (como el resto de ciudadanos en ejercicio del anterior derecho a la información que hasta la entrada en vigor de la legislación de transparencia regulaba el artículo 37 LRJPAC) sería el recurso ordinario (sin perjuicio de los administrativos que procedieran). La LTAIPBG pone a disposición de la ciudadanía en general, para garantizar con especial eficacia el ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, una instancia (la GAIP) y un procedimiento especial de garantía, regulados por sus artículos 39 a 43, que les ofrecen una vía eficaz, independiente de la Administración, gratuita y más rápida que la judicial para proteger el ejercicio de este derecho. La mejora evidente que supone esta instancia y este procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso justifica plenamente que sean de aplicación supletoria a la

legislación de régimen local, y así proporcionar a los miembros de las corporaciones locales una vía rápida, gratuita y voluntaria, previa eventualmente al contencioso administrativo, para garantizar la efectividad de su derecho a la información.

El acceso de los electos locales a esta vía de garantía de su derecho a la información de la respectiva entidad también se justifica en el hecho de que no tendría ningún sentido que los electos locales, en el ejercicio de un derecho fundamental como lo es el del artículo 23 de la Constitución, tuvieran menores garantías al ejercer su derecho específico de acceso a la información que el resto de ciudadanos, que sí cuentan con la protección adicional y gratuita de la GAIP. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo 2870/2015, de 15 de junio, sobre el acceso a la información pública de un parlamentario autonómico, afirma lo siguiente: “tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, ... el derecho de los parlamentarios a la información pública no puede sino verse fortalecido. En efecto, a fin de que estén en condiciones adecuadas para hacer frente a la especial responsabilidad que se les ha confiado al elegirlos, deberán contar con los medios necesarios para ello, los cuales, en punto de acceso a la información y a los documentos públicos, no solo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes, sino que deben suponer un plus añadido imprescindible”. La misma doctrina, por los mismos motivos, es plenamente aplicable a los electos locales.

El informe de la Diputación de Girona considera que el artículo 52 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) prevé un sistema de reclamaciones con motivo del ejercicio del derecho de los electos locales a la información de la respectiva corporación que serían “substancialmente diferentes” a las que asisten al común de la ciudadanía, que consistiría en poder instar directamente tutela judicial o previamente formular recurso de reposición”. En relación con estas observaciones, hay que decir que la reclamación ante la GAIP no cuestiona ninguna de estas dos vías de recurso (los artículos 38 y 39 LTAIPBG contemplan la vigencia potestativa o voluntaria del recurso de reposición y de la reclamación ante la GAIP, sin perjuicio de la posibilidad de acudir, directa o indirectamente, a los tribunales de justicia), sino que las complementa con una vía especial (la reclamación ante la GAIP) que ofrece a las personas interesadas una tutela independiente, gratuita y más rápida que la jurisdiccional, para garantizar un derecho (el de acceso a la información pública) que la legislación de transparen-

cia, muy posterior a la LRBRL, cree necesario proteger especialmente. Por lo tanto, la vía de reclamación ante la GAIP no infringe el sistema de tutela establecido por la legislación de régimen local, sino que lo complementa.

Además, y en relación con la objeción del informe de la Diputación de Girona, del insuficiente rango normativo del LTAIPBG para alterar una ley básica, como es la LRBRL, cabe señalar que la garantía de una reclamación especial para proteger el ejercicio del derecho de acceso a la información pública ha sido establecida originalmente por la Ley básica 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuya disposición adicional primera.² establece, en los mismos términos que la disposición homónima de la LTAIPBG antes citada, la aplicación supletoria de la legislación de transparencia en todo lo no previsto por la legislación de aquellas materias que tengan establecido un régimen jurídico específico.

En definitiva, y como ya ha resuelto la GAIP en relación con las reclamaciones 3 y 4/2016, la garantía del derecho de acceso proporcionada por la reclamación ante esta Comisión es aplicable en defensa del derecho de los y las electas locales a obtener información de su propia entidad, a condición de que en la resolución de estas reclamaciones la GAIP debe aplicar preferentemente el derecho a la información regulado por el artículo 164 LMRLC y por las demás disposiciones de la legislación de régimen local que sean aplicables, especialmente si son más favorables al acceso, y solo supletoriamente las disposiciones del LTAIPBG (ello no quita para que, en virtud del especial vigor que nuestro ordenamiento jurídico vigente da al derecho de acceso a la información pública, y más aún si se vincula al de participación política del artículo 23 de la Constitución, deban aplicarse las disposiciones de la LTAIPBG, que son posteriores, si resultan más favorables al acceso, en detrimento de las de la LMRLC).

Como consecuencia de lo anterior, deben rechazarse las alegaciones de incompetencia de la GAIP formuladas por el informe del presidente de la Diputación de Girona y considerar que esta Comisión de Garantía es competente para entender y resolver sobre esta Reclamación.

Este año 2019, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña también ha aprobado la Sentencia 808/2019, de 11 de octubre de 2019, que estima un recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Lleida, contra la Resolución de la GAIP 193/2017, de 14 de junio, apreciando que no estaba obligado a atender la solicitud de información el Ayuntamiento, sino el Consorcio del Turó de la Seu Vella.

2

Actividad consultiva

Dictámenes y respuesta a otras consultas

La GAIP, de conformidad con el artículo 7.2 i) del Reglamento de la Comisión, aprobado por el Decreto 111/2017, de 18 de julio, es competente para atender las consultas que, con carácter facultativo y no vinculante, puedan formular los sujetos mencionados en el artículo 3 del mismo Reglamento, sobre la transparencia y el cumplimiento y las garantías del derecho de acceso a la información pública. De conformidad con esta disposición, a continuación, se detalla, por orden cronológico, el objeto de cada una de las consultas que han sido objeto de dictámenes, durante el año 2019:

- Dictamen 1/2019. Consulta general sobre el derecho de acceso del Comité de Empresa a las actas del Consejo Rector del Instituto Cartográfico y Geológico de Cataluña, solicitado por el Instituto Cartográfico y Geológico de Cataluña.
- Dictamen 2/2019. Consulta general sobre el acceso de las y de los concejales a los expedientes municipales relativos a desahucios que afecten viviendas, solicitado por el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès.
- Dictamen 3/2019. Consulta general sobre los límites que concurren al acceso directo por Internet a las copias digitales de los planos, solicitado por el Archivo Administrativo Municipal del Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat.
- Dictamen 4/2019. Consulta general sobre la publicación de la documentación de los presupuestos municipales, solicitado por los miembros de los grupos municipales de Esquerra Republicana, Entesa Begues-ICV y del grupo de los no adscritos del Ayuntamiento de Begues.
- Dictamen 5/2019. Consulta general sobre el acceso de las y de los concejales locales a datos tributarios y sobre la publicidad activa de sus retribuciones, solicitado por el Ayuntamiento del Palau d'Anglesola.
- Dictamen 6/2019. Consulta general sobre el acceso de los miembros del Parlamento a información de operaciones del Instituto Catalán de Finanzas afectada por el deber de reserva impuesto por la legislación bancaria y otros límites al acceso.
- Dictamen 7/2019. Consulta general sobre el acceso de los y de las electas locales de la oposición a los expedientes del Pleno y a la

Junta de Gobierno y al registro de entradas y salidas, solicitado por el Ayuntamiento de Vilanova del Vallès.

Todos los dictámenes pueden consultarse y descargarse en la página web de la GAIP: www.gaip.cat/es/resolucions-i-dictamens/dictamens

La GAIP también atiende otras consultas que desde las Administraciones o por parte de la ciudadanía se le plantean por medios electrónicos o por teléfono, siempre que sean relativas a la interpretación de la LTAIPBG o a la tramitación de reclamaciones o cumplimiento de obligaciones de las distintas entidades sujetas al ámbito de aplicación de la normativa.

Elaboración de informes sobre proyectos normativos

A petición de la presidenta de la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental, el Pleno de la GAIP aprobó el 20 de junio de 2019 el Informe 1/2019 sobre el Proyecto de orden CLT/ /2019, por el que se aprueban, se modifican y se derogan las tablas de evaluación y acceso documental, que recoge las propuestas de tablas de evaluación y acceso documental aprobadas por la CNAATD en la reunión de 10 de abril de 2018. En el Informe 1/2019, de 20 de junio, se hacen una serie de consideraciones sobre la incidencia de las tablas de evaluación y acceso documental en el derecho de acceso a la información pública, así como observaciones concretas sobre las tablas, en relación con la conservación o destrucción de la documentación, y con las previsiones sobre el acceso a los documentos.

La GAIP también ha aprobado durante el año 2019 el Informe 2/2019 sobre el Proyecto de Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, elaborado por la Secretaría de Transparencia y Gobierno Abierto de la Generalitat, aprobado por el Consejo Técnico de Gobierno, en la sesión de 25 de septiembre de 2019, y fue sometido a un período de información pública, mediante edicto de 2 de octubre de 2019, DOGC 7976, de 8 de octubre de 2019. En el mencionado Informe 2/2019, de 8 de noviembre, se formulan múltiples consideraciones de carácter general sobre el Proyecto de decreto, así como consideraciones sobre el articulado del Reglamento.

Ambos informes se han aprobado al amparo de la función prevista por el artículo 7.1.h del Reglamento de la Comisión aprobado por Decreto 111/2017, de 18 de julio, que prevé que corresponde a la Comisión emitir informe sobre los proyectos normativos que elaboren las Administraciones públicas catalanas, que regulen de forma directa el derecho de acceso a la información pública o que, a criterio del órgano impulsor de la norma, puedan tener una incidencia relevante en el mismo.

Los informes aprobados por el Pleno de la Comisión pueden consultarse y descargarse en la página web de la GAIP: <http://www.gaip.cat/es/resoluciones-i-dictamens/informes/>.