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 2022
     - 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. Ámbito material
     - 1.2.2. Ámbito subjetivo
2. **Cuestiones de procedimiento**
   - 2.1. Causas de inadmisión de solicitudes
   - 2.2. Procedimiento de solicitud de información pública
   - 2.3. Acceso a la información
3. **Reclamaciones ante los órganos de garantía**
   - 3.1. Admisibilidad e inadmisibilidad de las reclamaciones
   - 3.2. Procedimiento de reclamación
4. **Límites al derecho de acceso a la información pública**
   - 4.1. Aspectos generales
   - 4.2. Límites legales al derecho de acceso
   - 4.3. Protección de datos personales
5. **Materias objeto del derecho de acceso a la información pública**
   - 5.1. Materias objeto de la reclamación
   - 5.2. Regímenes especiales de acceso a la información pública
6. **Apéndice jurisprudencial**

1
Actividad resolutoria

1.1
Actividad revisora

1.1.1
Número de reclamaciones recibidas durante el año 2022

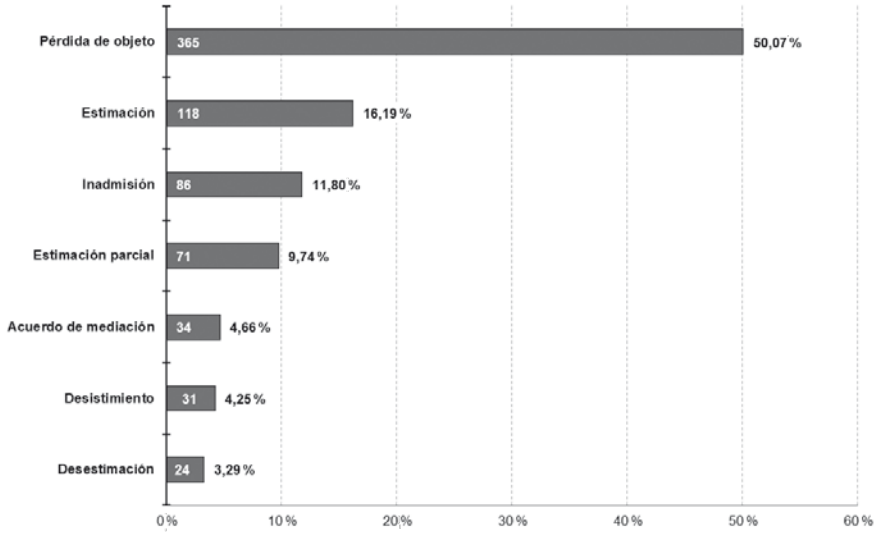
La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP), como órgano independiente de garantía creado por la legislación de transparencia, resuelve las reclamaciones que se presentan contra las Administraciones locales y la autonómica, así como su sector público, tanto por la desestimación total o parcial de solicitudes de información como por falta de entrega, total o parcial, de la información solicitada y estimada.

En el año 2022, la GAIP ha recibido un total de 1189 reclamaciones, 888 de las cuales se han interpuesto contra Administraciones locales y su sector público. En términos porcentuales, un 74,68 % del total de reclamaciones que se interpusieron ante esta Comisión en 2022, 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 2022 se han aprobado un total de 1079 resoluciones, 747 de las cuales obligan al sector público local. Estas 1079 resoluciones dan finalización a un total de 951 expedientes de reclamación interpuestos ante la Comisión en el 2022, 730 de los cuales se interpusieron contra Administraciones locales.

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 365 reclamaciones finalizadas, lo que supone un 50,07 % del total, supuestos en que 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 2022, recibiendo un total de 686 reclamaciones (lo que supone un 93,97 % del total de reclamaciones contra la Administración pública local y su sector público). Les siguen los consejos comarcales, con 20 reclamaciones (un 2,74 % del total contra la Administración local), y con un volumen menor, las diputaciones provinciales (8 reclamaciones), las sociedades vinculadas a la Administración (6 reclamaciones), los organismos autónomos (5 reclamaciones), las entidades municipales descentralizadas (3 reclamaciones), el Área Metropolitana de Barcelona (1 reclamación) y los consorcios (1 reclamación), tal y como se refleja en la tabla siguiente:

Tipo de entidad local reclamada. Administraciones locales y su sector público. 2022

	2022	
Ayuntamiento	686	93,97 %
Consejo comarcal	20	2,74 %
Diputación provincial	8	1,10 %
Sociedad vinculada a la Administración	6	0,82 %
Organismo autónomo	5	0,68 %
Entidad municipal descentralizada	3	0,41 %
Área Metropolitana de Barcelona	1	0,14 %
Consorcio	1	0,14 %
TOTAL GENERAL	**730**	**100 %**

1.1.4
Motivo de las reclamaciones

Del total de 730 reclamaciones finalizadas en 2022 por resoluciones de la Comisión de este año que afectan a Administraciones locales, 546 se presentaron contra silencio administrativo, cifra que continúa siendo alarmante y sobre la que la GAIP ya viene llamando la atención en los últimos años. Solo en 57 de los procedimientos de reclamación resueltos en 2022 las corporaciones locales habrían 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 2022, incluyendo en el total 42 resoluciones que se clasifican en la categoría "Sin acto previo", pues su interposición era prematura o no tenía como objeto una previa solicitud de información pública.

Motivo de las reclamaciones contra la Administración local y su sector público. 2022		
	2022	
Contra silencio administrativo	546	74,79 %
Sin acto previo	42	5,75 %
Contra entrega parcial de la información	32	4,38 %
Contra falta de entrega de la información	26	3,56 %
Contra desestimación	24	3,29 %
Contra inadmisión	22	3,01 %
Contra entrega de la información	10	1,37 %
Contra estimación parcial	6	0,82 %
Contra reclamación prematura	5	0,68 %
Contra desistimiento presunto	5	0,68 %
Contra formato	3	0,41 %
Contra tasa	2	0,27 %
Contra recurso de reposición	2	0,27 %
Contra falta de publicidad activa	1	0,14 %
Contra inadmisión parcial	1	0,14 %
Contra traslado	1	0,14 %
Contra comunicación sustitutiva de resolución	1	0,14 %
Contra comunicación parcial	1	0,14 %
TOTAL GENERAL	730	100 %

1.1.5
Estado de tramitación de las reclamaciones

En 2022 se han interpuesto un total de 888 reclamaciones contra la Administración pública local y su sector público. De estas, a fecha 31 de diciembre de 2022, están aún en trámite y pendientes de resolución un total de 17 reclamaciones, teniendo en cuenta que el plazo para resolver es de dos meses, y 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 una 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.

Durante el año 2022 la GAIP inicia actuaciones de seguimiento de la ejecución de sus resoluciones a raíz de la queja de la persona reclamante una vez transcurrido el plazo de ejecución fijado por la propia resolución, y cuando ha persistido el incumplimiento notifica un requerimiento de ejecución de la Presidencia de la GAIP. Tras el procedimiento anteriormente citado, en dos ocasiones, la GAIP ha requerido formalmente a una Administración local, conforme al artículo 86 LTAIPBG, la incoación de procedimiento sancionador, siendo este el caso de los siguientes acuerdos:

- Acuerdo 534/2021/PS, de 24 de noviembre de 2022, por el que se requiere la incoación del procedimiento sancionador en relación con el incumplimiento de la Resolución 534/2021, de 10 de junio.
- Acuerdo 1117/2021/PS, de 24 de noviembre de 2022, por el que se requiere la incoación del procedimiento sancionador en relación con el incumplimiento de la Resolución 1117/2021, de 22 de diciembre.

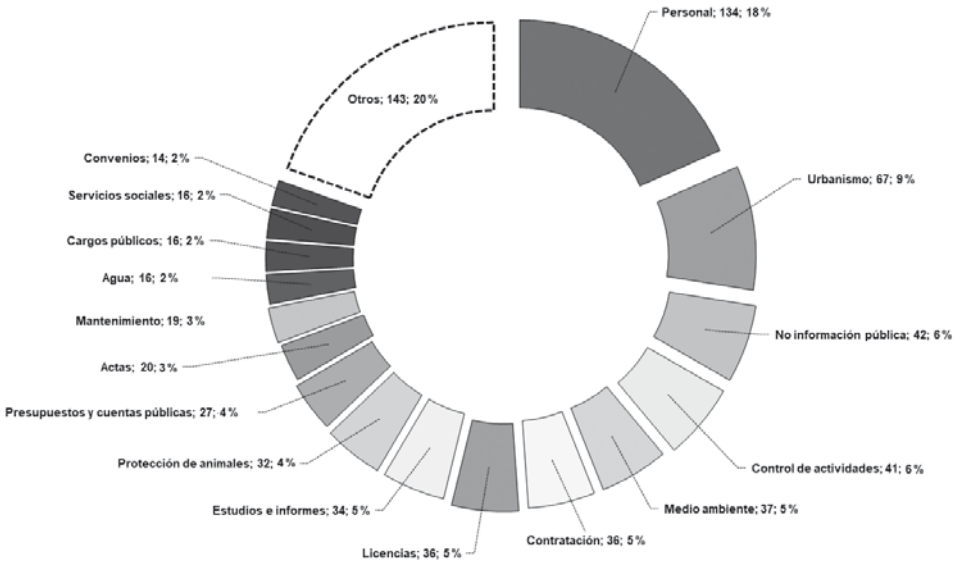
En cambio, en dos ocasiones se han dejado sin efecto los correspondientes acuerdos una vez que se ha acreditado el cumplimiento o la finalización de las responsabilidades:

- Acuerdo 752/2021/PS, de 17 de febrero de 2022, por el que se deja sin efectos el Acuerdo de 30 de septiembre, para requerir la incoación del procedimiento sancionador en relación con el incumplimiento de la Resolución 752/2021, de 13 de agosto.
- Acuerdo 76/2022/PS, de 3 de junio de 2022, por el que se deja sin efectos el Acuerdo de 28 de septiembre, para requerir la incoación del procedimiento sancionador en relación con el incumplimiento de las resoluciones 76/2022 y 77/2022, de 3 de febrero.

1.1.7
Ámbito material de las reclamaciones

En relación con las materias sobre las que versan las reclamaciones interpuestas ante la GAIP durante el 2022 contra Administraciones locales y su sector público, las reclamaciones en materia de personal se sitúan como las predominantes en frecuencia, con un total de 134 reclamaciones, que representan el 18 % del total de reclamaciones presentadas contra las Administraciones locales en 2022. En segundo lugar, se sitúan las reclamaciones sobre urbanismo (67 reclamaciones, que representan un 9 % del total). En tercer lugar, se sitúan las reclamaciones que solicitan información pública sobre el control de actividades, con 41 reclamaciones, que representan un 6 % del total de las reclamaciones. Entre otras materias sobre las que versa la demanda de información pública se encuentran el medio ambiente, la contratación, las licencias y los estudios e informes, que representan un 5 % del total de las reclamaciones contra la Administración local, y las reclamaciones sobre protección de animales y presupuestos y cuentas públicas, que se sitúan en un 4 % del total de las reclamaciones.

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 epígrafe se detallan los principales criterios de interpretación y aplicación de la LTAIPBG establecidos en 2022, que se han argumentado en las resoluciones de reclamaciones en 2022, en lo referente a cuestiones tanto procedimentales como materiales, de relevancia desde la perspectiva de la Administración local.

El Índice doctrinal completo que la Comisión publica en la página web http://gaip.cat/es/index-doctrinal permite consultar los criterios interpretativos más destacados, desde el inicio de la actividad de la GAIP hasta la actualidad. El texto íntegro de las resoluciones y los dictámenes aprobados por el Pleno de la GAIP también puede consultarse en su página web, http://www.gaip.cat/es/altres-pagines/cercador-de-resolucions-i-dictamens/.

1.2.1
Ámbito material

Concepto de información pública. Información aportada por personas privadas

En el 2022 la GAIP se ha pronunciado sobre si los cobros efectivos de la sanidad pública a las aseguradoras en concepto de responsabilidad civil

por causar la necesidad de servicios de asistencia sanitaria son información pública. La **Resolución 764/2022, de 9 de septiembre**, en su fundamento jurídico segundo, recoge la argumentación que sostiene que la información relativa a los pagos que recibe de las aseguradoras por este concepto es información pública, en aplicación de la definición legal de este concepto del artículo 2.b) LTAIPBG.

Información preexistente a la solicitud

La GAIP ha inadmitido, en la **Resolución 47/2022, de 27 de enero**, que finaliza la Reclamación 874/2021, el derecho de la persona reclamante a obtener informes que el cuerpo policial de los Mossos d'Esquadra no hubiera elaborado previamente a la solicitud, por no ser información pública y resultar inadmisible su elaboración *ad hoc*, de acuerdo con el artículo 29.2 LTAIPBG. Así se recoge en dicha Resolución: "Finalmente, en cuanto a la pretensión expresada reiteradamente en las alegaciones de la persona reclamante de que el cuerpo de Mossos d'Esquadra elabore de oficio estos informes evaluando la cobertura del 112 en el parque de Aigüestortes, debe inadmitirse como objeto de este procedimiento, porque el derecho de acceso solo se puede proyectar sobre la información pública previamente existente en poder de los sujetos obligados, de acuerdo con el artículo 2.b LTAIPBG, sin que ampare que deba ser elaborada a raíz de la solicitud y para satisfacerla, ni sea admisible la petición de elaboración de informes o dictámenes, de acuerdo con el artículo 29.2 LTAIPBG".

En contraposición, la Comisión ha estimado el derecho a obtener información sobre las concesiones de puestos de mercados municipales en la ciudad de Barcelona, en la **Resolución 690/2022, de 12 de agosto**, que finaliza la Reclamación 644/2022, interpuesta contra el Ayuntamiento de Barcelona. En términos literales, determina: "Lo único que se solicita al IMMB (Instituto Municipal de Mercados de Barcelona) en este procedimiento es que compruebe en su registro o base de datos de concesiones de paradas de los mercados municipales las que en el momento de presentación de la solicitud indicada en el antecedente 2 llevaban más de cincuenta años de vigencia, y facilitar la identidad (que puede ser el número de registro o cualquier otro dato que no incluya la identidad de la persona física titular) a las personas reclamantes. Se trata de información que, sin duda, es preexistente en la solicitud y, si no la tiene elaborada, el IMMB la puede elaborar sin necesidad de interpretaciones o de actuaciones complejas".

1.2.2
Ámbito subjetivo

Sujetos pasivos. Empresas públicas

La **Resolución 285/2022, de 7 de abril**, que estima la Reclamación 159/2022, relativa al acceso a unos informes elaborados por el Comité de Ética, Prevención de Riesgos Penales y Cumplimiento Normativo (CEPRAN) de la Agrupación de Empresas Municipales de Tarragona (AEMT), determina lo siguiente: "En tanto que órgano de una administración sujeta a la LTAIPBG (la AEMT), el CEPRAN comparte necesariamente la naturaleza jurídica de administración pública, a los efectos de la LTAIPBG, de la persona jurídica de la cual forma parte y, en consecuencia, la información que tiene en su poder tiene la naturaleza jurídica de información pública. Por lo tanto, en aplicación de los artículos 18.1 y 20.1 LTAIPBG, cualquier persona tiene derecho a los informes emitidos o que constan en el CEPRAN".

Sociedades vinculadas

La **Resolución 757/2022, de 9 de septiembre**, que estima parcialmente la Reclamación 107/2022, contra Circuits de Catalunya, S.L., concluye que "Circuits de Catalunya, S.L. es una sociedad mercantil participada mayoritariamente por la Generalitat de Catalunya y que se relaciona con el Departamento de Empresa según el Acuerdo de Gobierno 127/2013, de 8 de octubre, por el que se ratifica la extinción del Consorcio del Circuits de Catalunya y se autoriza la modificación de los estatutos y la aprobación de las bases que tienen que regir el funcionamiento de Circuits de Catalunya, SL. Como tal, se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la LTAIPBG, de acuerdo con su artículo 3.1.b. Los contratos que se reclaman están otorgados, pues, por un sujeto obligado por la LTAIPBG, y aunque puedan estar sujetos a derecho privado, como se apunta, provienen de una decisión de los poderes públicos, como lo demuestra el hecho de que Circuits de Catalunya S.L. necesitara del Acuerdo del Gobierno aprobado el 23 de noviembre de 2021 para autorizar la firma de los contratos con FOWC, y que se haya prestado aval y contraaval en garantía de las obligaciones económicas de Circuits de Catalunya derivadas del contrato con recursos públicos, previo Acuerdo del Gobierno de 11 de enero de 2022 y la aprobación por parte del Parlamento de Cataluña del Decreto Ley 8/2022, de 12 de julio".

Otras corporaciones de derecho público

La **Resolución 241/2022, de 23 de marzo**, que finaliza la Reclamación 114/2022, interpuesta contra el Departamento de Vicepresidencia y Políticas Digitales y Territorio (DVPDT) de la Generalitat de Cataluña, recoge que la Cámara de Comercio de Barcelona "debe considerarse administración pública respecto de las funciones públicas que realice, de acuerdo con la definición legal del artículo 2.f LTAIPBG: 'A los efectos de esta ley, se entiende por: (...) f) Administración pública: las administraciones públicas y los organismos, los entes públicos y los entes instrumentales del sector público y entidades vinculadas con la Administración en qué hace referencia el artículo 3.1.a, b, y c, y los otros organismos e instituciones públicas comprendidos en el artículo 3.1.b.'. Por lo tanto, a los efectos de la LTAIPBG, el concepto 'Administración pública' engloba no solo las que lo son de conformidad con el derecho público (que son las que se incluyen en el apartado 1.a de la ley) sino también todo el resto de entes relacionados en el apartado b y c del mismo artículo 3.1 LTAIPBG, entre los cuales, las corporaciones de derecho público en lo que afecta al ejercicio de sus funciones públicas. Y de la propia información aportada por el DVPDT sobre la naturaleza público-privada del proyecto y su participación institucional a través de la Cámara de Comercio, así como de la finalidad y objeto del mismo, se desprende que la información reclamada recae dentro del ámbito de las funciones públicas ejercidas para la Cámara de Comercio de Barcelona subsumibles en las funciones público-administrativas relacionadas con el fomento de la innovación y transferencia tecnológica de las empresas, y la colaboración con las administraciones públicas en la implantación de la economía digital de las empresas, del artículo 5.1.j y k de la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación".

2
Cuestiones de procedimiento

2.1
Causas de inadmisión de solicitudes

Información en curso de elaboración o de publicación general

En la **Resolución 226/2022, de 17 de marzo**, que estima la Reclamación 176/2022, interpuesta contra el Ayuntamiento de Premià de Mar, la GAIP aborda los requisitos legales previstos en el artículo 29.1.c) LTAIPBG como

causas de inadmisibilidad de las solicitudes de acceso. Se trata de una solicitud realizada por un particular para conocer los datos recogidos por un sensor de tráfico. El Ayuntamiento reclamado alegaba en su informe que dicha información se encontraba afectada por una causa de inadmisibilidad: "Son inadmitidas a trámite las solicitudes de acceso a la información pública en los siguientes supuestos: [...] c) Si la información que solicitan está en fase de elaboración y debe hacerse pública, de acuerdo con las obligaciones de transparencia del título II, dentro del plazo de tres meses". La Resolución, en su fundamento jurídico segundo, rebate la argumentación hecha por Premià de Mar: "En primer lugar, la información solicitada no está en fase de elaboración, porque lo solicitado, a diferencia de lo que parece interpretar el Ayuntamiento, no es el estudio de tráfico en cuyo nombre se toman los datos de tráfico, sino los datos tomados por un medidor determinado y estos datos, si han sido tomados, no se encuentran en fase de elaboración, sino elaborados. En segundo lugar, esta información no debe hacerse pública en aplicación de las obligaciones de transparencia del título II del LTAIPBG, ya que ninguno de los preceptos de este título tiene la menor indicación de la que pueda deducirse la necesidad de hacer públicos datos de un medidor de tráfico. Y, en tercer lugar, en ninguna parte está prevista la publicidad de los datos solicitados dentro del plazo de tres meses. De hecho, el propio Ayuntamiento se refiere en su informe a que el estudio va ligado a la reforma del Casco Antiguo, que debe realizarse dentro de 2022; teniendo en cuenta que esta afirmación se hace entre febrero y marzo, difícilmente se puede asegurar la publicación del estudio en el plazo de tres meses".

Por su parte, la **Resolución 838/2022, de 13 de octubre**, que estima parcialmente la Reclamación 705/2022, contra el Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña, argumenta que "el hecho de estar elaborando la información para su divulgación en cumplimiento de las obligaciones de transparencia del título II LTAIPBG puede llegar a justificar la inadmisión de la solicitud si la publicación se tiene que hacer en el plazo de tres meses. En este caso, no está claro que la publicación de estos datos esté prevista específicamente en cumplimiento de las obligaciones de transparencia del título II LTAIPBG. Sin embargo, por un lado, la legislación vigente no contempla en absoluto la posibilidad de que el hecho de preparar información para su publicación justifique inadmitir la solicitud, salvo los casos estrictos del apartado c del artículo 29.1 LTAIPBG, que ni siquiera es invocado por la resolución impugnada. Por otro, el derecho de acceso a la información pública sirve, ante todo, al interés general, y así lo ha interpretado el legislador al promulgar la LTAIPBG en los términos en que lo ha hecho. Por lo tanto, los servicios y las administraciones públicas tienen la obligación de atender

a los requerimientos de este derecho igual que a cualquiera otra de sus obligaciones. La presencia de eventuales intereses particulares no sustituye el interés general al cual se debe el derecho de acceso a la información pública, sino que, en su caso, lo refuerza. Y en este caso no estamos delante 'del mero interés individual de una persona solicitante', como afirma la resolución impugnada, sino del ejercicio de un derecho amparado por un doble interés público: el que es inherente al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por una parte, y el ejercicio del derecho constitucional de información, por la otra".

Necesidad de una acción previa de reelaboración o de una tarea compleja de elaboración

En la **Resolución 210/2022, de 17 de marzo**, por la que se desestima el derecho de la persona reclamante a obtener actas de un centro educativo y programaciones didácticas, la GAIP concluye que la resolución impugnada, de inadmisión de las solicitudes de la persona reclamante, es ajustada al ordenamiento jurídico, pues "[...] la concurrencia de la necesidad de una tarea compleja para proporcionar la información solicitada debe valorarse teniendo en cuenta no solo los recursos materiales y humanos necesarios para llevarla a cabo, sino, sobre todo, en qué proporción los recursos requeridos afectan a los disponibles del órgano o Administración responsable, de manera que el mismo volumen y complejidad de información solicitada puede requerir esfuerzos sustancialmente diferentes entre unas y otras Administraciones para atenderla. Esta consideración es particularmente apropiada en este caso, en el que el órgano responsable de atender la solicitud es un instituto de educación secundaria, con disponibilidad ínfima de recursos personales (habitualmente con una o dos únicas personas a cargo de los servicios administrativos) para llevar a cabo la tarea de rebuscar y evaluar el acceso a información tan voluminosa y compleja como la solicitada, incluso si la valoración se hace de forma separada e independiente para cada una de las dos solicitudes acumuladas en esta Reclamación".

Solicitudes manifiestamente repetitivas o abusivas

El artículo 29 de la LTAIPBG no ha previsto el carácter abusivo de la solicitud de información como una causa de inadmisión. Ello no impide que pueda tenerse en cuenta el abuso de derecho cuando resulte acreditado, ya que, como principio general del derecho proclamado por el derecho civil (artículos 111-7 del Código Civil de Cataluña y 7 del Código Civil español), resulta

aplicable a todo tipo de relaciones jurídicas que lo infrinjan. La **Resolución 210/2022, de 17 de marzo**, que finaliza la Reclamación 111/2022, presentada contra el Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña, entendió que, "con independencia de la que sea su intencionalidad, está claro que la persona reclamante solicitaba deliberadamente los borradores y proyectos de acta de numerosas sesiones, para pedir acto seguido, en otro procedimiento, las finalmente aprobadas, objetivo que seguramente requerirá repetir el proceso de investigación y evaluación, que no es sencillo, en lo que constituye, como mínimo, un ejercicio descuidado del derecho de acceso a la información pública (si aquello que quiere son ciertamente las actas aprobadas), e incluso indiciario de un cierto ánimo de perjudicar el Instituto, más que de obtener realmente información, potencialmente constitutivo de una práctica abusiva del derecho".

En esta misma línea, la **Resolución 442/2022, de 3 de junio**, inadmite la Reclamación 268/2022 al entender que, "aunque en el caso del abuso de derecho los indicios aportados por el Instituto Catalán de la Salud (ICS) no parecen tan concluyentes como los que acreditan la necesidad de una tarea compleja de elaboración de la información solicitada, no se puede descartar la concurrencia del carácter abusivo de la Reclamación, vista la concurrencia de factores como el elevadísimo número de solicitudes del mismo sindicato reclamante, el carácter reiterativo de algunas de ellas, el requerimiento en la mayoría de casos de procesos costosos de elaboración de la información solicitada, la eventual escasa utilidad de la información solicitada para el ejercicio de las funciones representativas del sindicato reclamante o la falta de cuidado con la que se presentan algunas de las acciones, que obliga tanto al ICS, como a la GAIP, a una tarea de tramitación perfectamente evitable".

En contraposición, la **Resolución 888/2022, de 27 de octubre**, concluye que, "con respecto a la información relativa a las denegaciones de solicitudes de prolongación de la vida laboral y sus causas, aunque fue objeto de una petición previa en el marco de un procedimiento de reclamación patrimonial, no se puede considerar que concurra el carácter repetitivo, no sólo por un criterio formal, visto que no se solicitó ni resolvió en el marco de un procedimiento de acceso a información pública sino en un procedimiento de reclamación patrimonial ajeno a las reglas de la LTAIPBG, sino también por un criterio material, dado que la información no fue entregada a la persona reclamante y que la decisión administrativa de desestimación o inadmisión no ha sido objeto de validación por esta Comisión. Ciertamente, la persona reclamante presentó reclamación contra la desestimación de la información, pero al ser extemporánea, fue inadmitida sin que esta Comisión se haya pronunciado sobre el fondo de la petición de esta información

y su adecuación a la LTAIPBG. No se dan, pues, los requisitos necesarios para considerar esta parte de la solicitud objeto de reclamación manifiestamente repetitiva en abuso de derecho, y procede evaluar ahora su adecuación a la LTAIPBG".

2.2
Procedimiento de solicitud de información pública

Administración u órgano competente

En la **Resolución 480/2022, de 9 de junio**, se establece que la Administración competente para resolver la solicitud debe requerirla si no dispone de ella en los términos siguientes: "la solicitud de información de la cual deriva la Reclamación pide varios datos sobre una campaña comercial que incluye ayudas públicas financiadas por los presupuestos municipales, gestión de estas ayudas y ejercicio de competencias municipales de promoción comercial, y los datos solicitados parecen pertinentes y justificados para escrutar y valorar la campaña comercial en la que estas actuaciones se incardinan. En consecuencia, le corresponde al Ayuntamiento asumir la efectividad del derecho de acceso a la información pública ante la solicitud de la persona reclamante y la vía que tiene para hacerlo, en caso de que no disponga de toda la información solicitada, es requerirla a la entidad privada que ha gestionado las actividades de las cuales se pide información, y esta entidad está legalmente obligada por el artículo 3.2 LTAIPBG a facilitársela".

Derivación de la solicitud: información en poder de otro sujeto obligado 19.1 LTAIPBG; regla de autor (19.4 LTAIPBG)

De conformidad con la **Resolución 241/2022, de 23 de abril**, la falta de derivación en fase de solicitud conlleva la retroacción del procedimiento al momento previo a la derivación. La Resolución de referencia concluye que "la Administración receptora de la solicitud devenía obligada a derivarla directamente a la Cámara de Comercio de Barcelona, que de acuerdo con el artículo 2.f LTAIPBG en relación con el artículo 3.1.b LTAIPBG, tiene la consideración de administración pública a los efectos de la derivación prevista en el artículo 30.2 LTAIPBG. Y a esta conclusión directamente derivada de los preceptos legales mencionados, no se puede oponer la previsión del artículo 57.1 del Decreto 8/2021 ('A los efectos del artículo 30.2 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, se entiende que son administraciones públicas diferentes tanto las administraciones públicas territoriales estatal, au-

tonómicas o locales, como las universidades públicas y los organismos públicos y entidades del sector público dependientes o vinculadas a aquellas que dispongan de su propio registro electrónico'), que solamente se puede entender y aceptar como una disposición ejecutiva procedimental sobre la derivación interadministrativa vía registro electrónico entre administraciones y entidades dependientes o vinculadas a ellas, pero que en ningún caso se puede interpretar, bajo sanción de nulidad de la norma reglamentaria *contra legem*, como una exclusión del ámbito subjetivo establecido por la ley (en la definición legal del artículo 2.f integrada por la remisión a la relación de entes del artículo 3.1.b y c) de aquellas entidades incluidas en el artículo 3.1.b LTAIPBG que no dispongan de registro electrónico, o que no tengan dependencia o vinculación con las administraciones, o que no se incluyan en el concepto jurídico de sector público, como es el caso de la Cámara de Comercio de Barcelona. Por lo tanto, se estima la reclamación y se dispone la retroacción del procedimiento ordenando al DVPDT la derivación de la solicitud de información a la Cámara de Comercio de Barcelona, de acuerdo con el artículo 30.2 LTAIPBG, a los efectos de que la tramite y resuelva dentro del plazo legal, conforme al artículo 57 del Decreto 8/2021, del 9 de febrero, de transparencia, acceso a la información pública y bueno gobierno".

La **Resolución 764/2022, de 9 de septiembre**, recoge que, en relación con la derivación a entidades privadas que presenten servicios sanitarios públicos, "en el marco de lo previsto por el artículo 3.1.d LTAIPBG, no procede la relación directa de estas personas o entidades privadas y las que ejercen el derecho de acceso a la información pública, sino que tal acceso debe efectuarse con intermediación de la Administración titular del servicio público (en este caso, la Generalitat de Cataluña, mediante el CatSalut), según establece el artículo 3.2 LTAIPBG: 'En los casos del apartado 1.d y e, el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la presente ley debe hacerlo efectivo la Administración responsable. A tal efecto, las personas y entidades privadas deben informar a la Administración de las actividades directamente relacionadas con el ejercicio de funciones públicas, la gestión de servicios públicos y la percepción de fondos públicos, y de las actividades que permanezcan dentro de la supervisión y el control de la Administración en el caso de servicios de interés general o universal'. Teniendo en cuenta que los gastos y cobros de los servicios sanitarios prestados son elementos directamente relacionados con la gestión del servicio público, el CatSalut es el responsable de facilitar a la persona reclamante la información solicitada imputable a las entidades privadas gestoras de servicios de sanidad pública previstas por el artículo 3.1.d LTAIPBG, y tales entidades están obligadas a

facilitar tal información al CatSalut, a los efectos de cumplir con el derecho de acceso a la información pública".

Finalmente, la **Resolución 465/2022, de 3 de junio**, recoge la doctrina que viene empleando la GAIP en relación con la regla del autor. Según su literal: "el Ayuntamiento también alega que [...] hay que tener en cuenta que este informe no ha sido emitido por el Ayuntamiento de Maçanet de la Selva, sino por los servicios territoriales de Salud de la Generalitat de Catalunya y que son los servicios territoriales que proponen la apertura de un procedimiento sancionador. Según el artículo 2.b LTAIPBG, lo que define la información pública es estar en poder de la Administración, de manera que las administraciones están obligadas a facilitar la información solicitada que obre en su poder, con total independencia de que la haya elaborado; tanto es así, que si bien el artículo 30 LTAIPBG regula la derivación de las solicitudes de información pública a otras Administraciones, esta opción únicamente está legitimada si la Administración a la cual se ha dirigido la solicitud no dispone de la información solicitada. En este caso el informe municipal pone de manifiesto que el Ayuntamiento conoce el contenido del informe sanitario, porque incluso reproduce las recomendaciones y la Alcaldía ha hecho referencia a él en un decreto. Por lo tanto, si dispone del informe, el Ayuntamiento es responsable de facilitarlo a la persona reclamante, a menos que concurran otras causas que puedan justificar la denegación; y si no lo tiene en su poder, lo que tiene que hacer el Ayuntamiento es derivar esta parte de la solicitud al Departamento de Salud, de acuerdo con los requisitos establecidos por los artículos 30 LTAIPBG y 57 del Decreto 8/2021, sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública".

Petición de concreción o aclaración

La GAIP ha contemplado en la **Resolución 241/2022, de 23 de marzo**, que finaliza la Reclamación 114/2022, la posibilidad de pedir la concreción de la solicitud de información, aun en el caso de que esta venga derivada de la Administración receptora de la solicitud.

Terceras personas afectadas y trámite de alegaciones

La GAIP, en la **Resolución 265/2022, de 31 de marzo**, concluyó que la información solicitada en la Reclamación 57/2022 podía afectar, según el artículo 31.1 LTAIPBG, derechos o intereses de terceros. En este caso, sin embargo, no se les pudo realizar el traslado de la reclamación "por la falta manifiesta de colaboración del ICS, que a pesar de los reiterados requerimientos de

la GAIP se niega a facilitarle los datos de contacto de las terceras personas afectadas a fin de que la Comisión pueda someterlas a consulta la Reclamación (trámite especialmente imprescindible si se tiene en cuenta que no lo ha llevado a cabo la ICS con motivo de la tramitación de la solicitud de la cual deriva la Reclamación)". Por este motivo, la Resolución de referencia fue aprobada "sin perjuicio de lo que resulte de la consulta a las terceras personas afectadas, que debe ser llevada a cabo por el ICS en la fase de ejecución de la Resolución, con la condición de que se tendrán que comunicar a la GAIP las eventuales alegaciones que formulen las personas afectadas, que tendrá que valorarlas y determinar hasta qué punto pueden incidir en el sentido y efectos de la Resolución".

2.3
Acceso a la información

Demora en el acceso debido a la oposición de terceras personas afectadas

La **Resolución 568/2022, de 8 de julio**, estimó la Reclamación 450/2022 teniendo en cuenta que "la oposición de las terceras personas afectadas por la Reclamación a que ésta se estime y se divulgue la información reclamada obliga a la aplicación del artículo 34.3 LTAIPBG, según el cual 'si la resolución es estimatoria de la solicitud y ha habido oposición de terceros, el acceso a la información sólo se puede hacer efectivo una vez ha transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o, en caso que se haya presentado este recurso, si no se ha acompañado de petición de medidas cautelares de suspensión o se ha resuelto este incidente manteniendo la ejecutividad del acto administrativo'. A la vista de este precepto, es procedente demorar la entrega del Plan económico-financiero (PEF) reclamando al vencimiento del plazo para impugnar la Resolución en vía contenciosa administrativa, sin que se haya presentado este recurso con petición de medidas cautelares de suspensión incluida".

De la misma manera se pronunció la Comisión en su **Resolución 757/2022, de 9 de septiembre**: "las alegaciones de las dos personas afectadas, las del DS (Dorna Sports, S.L.), en el procedimiento previo de acceso y las de FOWC (Formula One World Championship Limited) en este, expresan su falta de consentimiento al acceso, que si bien no tiene efectos impeditivos del reconocimiento del derecho de acceso a la información, tal como se argumenta en el fundamento jurídico 4, se puede equiparar con una declaración de oposición al acceso, con los efectos de demora en el acceso a

la información estimada mientras las personas afectadas puedan recurrir esta resolución y obtener la suspensión cautelar prevista en los artículos 34.2 y 47.2 RGAIP. En consecuencia, la entrega de la información ordenada por esta resolución debe demorarse hasta que se haya agotado el plazo de que disponen las personas que se han opuesto al acceso para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o, si se ha presentado este recurso, si no se ha acompañado de petición de medidas cautelares de suspensión o si se ha resuelto este incidente manteniendo la efectividad de la resolución. Corresponde a las personas afectadas, DS y FOWC, la obligación de proporcionar a la Administración y a la GAIP información puntual de la interposición de recurso y de la petición cautelar de suspensión de esta Resolución, a los efectos de mantener la suspensión de la entrega de la información, si procede".

Coste derivado del acceso: gratuidad o exenciones por copia o trasposición

La **Resolución 581/2022, de 15 de julio**, estudia la cuestión del artículo 37 LTAIPBG, es decir, la gratuidad del acceso a información pública. En el fundamento jurídico tercero se concluye: "El artículo 37 LTAIPBG prohíbe cobrar por la información, pero permite repercutir el coste de la operación de las copias, y de acuerdo con los antecedentes expuestos, está claro que el Ayuntamiento no ha girado una tasa que grave la elaboración de la información como si se tratara de un informe, ni pretende repercutir el coste de personal que le supone la localización o recopilación de la información solicitada, sino que la tasa cuestionada tiene por objeto repercutir a la beneficiaria de la información el coste de la operación de las fotocopias previamente asumido por el Ayuntamiento en cumplimiento de un acuerdo verbal asumido por la persona reclamante en la sesión de mediación, del que después se ha desdicho. En estos términos, queda claro que la discrepancia con la tasa no se fundamenta en una pretendida inadecuación a las previsiones legales del artículo 37 LTAIPBG, sino que se plantea respecto de la necesidad y adecuación del acto de elaboración de las fotocopias, que la persona reclamante no acepta como acto debido por el Ayuntamiento, dado que había expresado la voluntad de recibir la información en formato digital". Y finaliza: "En todo caso, la adecuación a la LTAIPBG de la tasa girada por fotocopias a la persona reclamante no excluye que, si la persona reclamante discrepa en relación con la cuantía o con el tipo impositivo de la tasa municipal aplicada, pueda presentar recurso administrativo contra ella ante el Ayuntamiento, tal como la Administración le indica".

Entrega efectiva de la información solicitada

La **Resolución 222/2022, de 17 de marzo**, determinó que "la persona reclamante tiene derecho a que la comunicación sustitutiva de la resolución le dé acceso efectivo a toda la información solicitada, en relación con la cual este tipo de comunicaciones implican la estimación sin reservas de toda la solicitud. Por tanto, es necesario que el DACAAR (Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural de la Generalitat de Catalunya) entregue también a la persona reclamante, además de la información solicitada, acceso a la siguiente: memoria de solicitudes de ampliación o modificación del núcleo y datos actuales 2022; descripción de las instalaciones (tipo), tamaños en cm (A,R,C,F,H), número de animales por especie y disposición de los lugares de descanso; actividades del centro; e informe, si existe, del grado de bienestar animal, en cuanto a la garantía de las condiciones de confort, del alojamiento de los animales. En caso de que alguna de estas informaciones no exista en poder del Departamento o ya haya sido entregada a la persona reclamante, es necesario que el Departamento lo ponga de manifiesto por escrito".

3
Reclamaciones ante los órganos de garantía

3.1
Admisibilidad e inadmisibilidad de las reclamaciones

Falta de legitimación activa para reclamar

La GAIP, en la **Resolución 442/2022, de 3 de junio**, argumentó la inadmisión de la Reclamación 268/2022 por la falta de legitimación activa de la parte actora, al diferenciarse dos cuestiones: la válida representación de un sindicato, con la competencia otorgada para presentar recursos ante las Administraciones públicas. En la Resolución de referencia se recogía lo siguiente: "el informe aportado por el ICS a este procedimiento cuestiona de forma razonablemente convincente la capacidad jurídica de la persona reclamante para poder presentar recursos y reclamaciones en vía administrativa en representación del sindicato reclamante. Estas alegaciones del ICS se concretan en la falta de los Estatutos del sindicato reclamante para poder verificar la capacidad jurídica de la persona reclamante y en el hecho de que, según documentación aportada por el sindicato reclamante, la decisión de reclamar en relación con varias solicitudes, incluida aquella de la que deriva

la Reclamación, fue adoptada por la asamblea de personas coordinadoras, que también encargó la presentación de la Reclamación a una persona que no es la que en realidad la presenta. Ante estos hechos, la GAIP ha requerido a la persona reclamante los Estatutos del sindicato en nombre del cual actúa y representa con carácter general. Los Estatutos ponen de manifiesto que el órgano que tiene atribuida la competencia para interponer recursos y reclamaciones, tanto en vía administrativa como judicial, es el Secretariado Nacional del sindicato (artículo 31), no el Secretario General, ni la asamblea de personas coordinadoras, que según documentación aportada por el sindicato e invocada por el informe del ICS habría sido la que habría adoptado esta decisión. Se trata de dos cuestiones diferentes: una es la de representar el sindicato, que puede incluir perfectamente la capacidad jurídica para presentar recursos y reclamaciones, y otra es la capacidad jurídica para recurrir o reclamar, para decidir la presentación de una reclamación, a los efectos que pueda presentarla el Secretario General, y que los Estatutos del sindicato reclamante atribuyen a su Secretariado Nacional, un órgano que no consta que haya tomado esta decisión. A la vista de los antecedentes y de las disposiciones de los Estatutos del sindicato reclamante, hay que concluir que la persona física que presenta la Reclamación, si bien ostenta la representación del sindicato reclamante, no tiene competencia para decidir su presentación, y no consta que el órgano que ostenta la competencia en cuestión, el Secretariado Nacional, lo haya adoptado. En consecuencia, es procedente inadmitir la Reclamación por infracción de las normas de formación y manifestación de la voluntad del sindicato reclamante".

Incompetencia del órgano de garantía

En relación con reclamaciones que tienen por objeto conocer la trazabilidad de un historial clínico, la GAIP justificó su competencia para conocer del procedimiento de la Reclamación 57/2022 en la **Resolución 265/2022, de 31 de marzo**. En esta se argumentaba: "Es cierto que la garantía de acceso a datos personales solicitados por su propio titular está regulada por la legislación de protección de datos personales, más que por la de transparencia y acceso a la información pública, pero este hecho no comporta necesariamente que la GAIP no sea competente, a los efectos de esta garantía (lo que establece el artículo 24.3 LTAIPBG es que 'Las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran solamente a datos personales del solicitante deben resolverse de acuerdo con la regulación del derecho de acceso establecido por la legislación de protección de datos de carácter personal', pero no excluye la competencia de la GAIP para revisar estas resoluciones);

sin embargo, la GAIP viene remitiendo a la APDCAT [Autoridad de Protección de Datos de Cataluña] la revisión de las solicitudes que sólo piden datos propios de la persona solicitante, pero, de acuerdo con los criterios de la APDCAT, se considera competente en los procedimientos de revisión en los que, además de datos propios, la persona reclamante pide también otros datos en poder de la Administración, como es el caso de la identidad de las personas que han consultado la historia clínica de la persona reclamante custodiada por el ICS. Este criterio es sobradamente y sólidamente argumentado por el informe aportado por la APDCAT a este procedimiento: 'como ha recordado esta Autoridad, no pueden considerarse como *comunicación*, los accesos del personal que presta servicios para el propio responsable (art. 4.7 RGPD), el ICS en el caso que nos ocupa, dado que este personal forma parte del propio responsable. Así, los accesos hechos por el propio personal asistencial u otros perfiles (por ejemplo, personal administrativo) del ICS no se pueden considerar como una información que forme parte del derecho de acceso previsto en la normativa de protección de datos (art. 15.1.c] RGPD). Por la vía del ejercicio del derecho de acceso a los datos personales previsto a la normativa de protección de datos (art. 15 RGPD), el reclamante puede acceder a la identidad de los destinatarios de la información que no sean personal del ICS o de algún encargado del tratamiento de este. En cambio, no podría acceder a otra información incluida en la solicitud con respecto a los accesos de personas que están bajo la dependencia del responsable' (antecedente 10). De acuerdo con las anteriores consideraciones, la GAIP es competente para tramitar y resolver esta Reclamación".

Reclamaciones contra actos de trámite

La **Resolución 242/2022, de 23 de marzo**, desestimó la Reclamación 129/2022 contra el Departamento de Empresa y Trabajo (DET) de la Generalitat de Cataluña. En este caso, la información reclamada era conocer las sanciones y obtener copia de un expediente de adjudicación de un terreno a Amazon. La Resolución, en el apartado segundo de la fundamentación jurídica, concluía: "La Reclamación fundamenta su presentación en la realización de una consulta a la empresa afectada por la solicitud, en aplicación del artículo 31 LTAIPBG, que a juicio de la persona reclamante no tendría justificación y tendría el efecto de demorar la efectividad de su derecho a la información pública. Por tanto, el objeto de la Reclamación no es el acceso a información pública solicitada (de hecho, el antecedente 8 pone de manifiesto que la GAIP habría pedido a la persona reclamante concreción de la información solicitada que no le ha sido facilitada y ésta no ha contestado

dentro del plazo otorgado a estos efectos), sino el pronunciamiento de la GAIP sobre la procedencia de efectuar un acto de trámite que la persona reclamante considera innecesario y perjudicial para sus intereses. El acto de trámite cuestionado es el regulado por el artículo 31 LTAIPBG [...] La solicitud de información pública de la que deriva la Reclamación solicita centros logísticos y locales, exenciones fiscales, convenios y acuerdos con administraciones públicas, solares e inmuebles adjudicados por el INCASÒL (Instituto Catalán del Suelo) y cualquier sanción a la empresa afectada. Está claro que estas informaciones afectan a la empresa sobre la que pivota la solicitud, algunas de ellas (datos fiscales y datos sancionadores) incluso afectan a límites legales al derecho de acceso a la información pública. Por tanto, tiene plena justificación jurídica la consulta que le ha hecho el DET, incluidos los efectos que pueda tener en el calendario de acceso a la información pública de la persona reclamante. Ello no implica, naturalmente, que el acceso a la información solicitada deba ser autorizado por la empresa en cuestión. En consecuencia, procede desestimar la Reclamación porque el trámite cuestionado del traslado de la solicitud a la empresa afectada tiene plena justificación jurídica".

Reclamaciones abusivas

Respecto al carácter abusivo de las reclamaciones, la GAIP se pronunció en la **Resolución 852/2022, de 13 de octubre**. En ella se recoge: "Aunque el Ayuntamiento no la califica en estos términos, la práctica de la persona reclamante presentando numerosas solicitudes los últimos dos años podría llegar a ser considerada como abusiva (y, en consecuencia, convertirse en un motivo de inadmisión de la solicitud), si se acredita que realmente su finalidad es más dar la lata al Ayuntamiento, como indica de pasada el informe municipal, que obtener información. Sin embargo, la falta de datos y de consideraciones que acrediten este eventual uso abusivo del derecho descarta la concurrencia de esta causa de inadmisión de las solicitudes".

3.2
Procedimiento de reclamación

Oposición de terceras personas afectadas

Conforme el artículo 31 LTAIPBG, cuando una reclamación afecte a derechos e intereses de terceros, la Administración deberá dar audiencia a estos para que se pronuncien al respecto. En este sentido, la **Resolución 972/2022,**

de 24 de noviembre, valoró las alegaciones presentadas por terceros, las cuales eran un conjunto de "consideraciones generales sobre los eventuales perjuicios que pueden sufrir estas personas a resulta de la divulgación de la información solicitada y consideraciones más propias de un servicio de prevención. El caso es que esta manera de proceder no ha permitido poner de manifiesto eventuales circunstancias personales que pudieran justificar limitaciones individuales de la divulgación de la información reclamada. [...] Finalmente, las alegaciones ponen de manifiesto la oposición de las personas afectadas a la entrega de la información reclamada, lo que comporta la aplicación de las previsiones del artículo 34.2 RGAIP, según el cual 'si en la tramitación del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso ha habido oposición de terceras personas, el acceso a la información no puede tener lugar hasta que haya finalizado el procedimiento de reclamación y una vez transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o, en caso de que se haya presentado este recurso, si no se ha acompañado de petición de medidas cautelares de suspensión o se ha resuelto este incidente manteniendo la ejecutividad del acto administrativo'. Por lo tanto, la entrega de la información resultante de la estimación parcial de esta Reclamación se tiene que demorar, como mínimo, dos meses desde la notificación de la Resolución".

Traslado y trámite de audiencia a terceras personas afectadas

En relación con el trámite previsto en el artículo 31 LTAIPBG, la GAIP, en la **Resolución 852/2022, de 13 de octubre**, que finaliza la Reclamación 791/2022, concluyó lo siguiente: "El Ayuntamiento considera necesario dar audiencia a la tercera persona afectada por la solicitud (el Arzobispado) y lo hace en términos equiparables a la concurrencia de datos personales especialmente protegidos, poniendo de manifiesto la necesidad de consentimiento de la tercera persona afectada y con presunción de disconformidad si no contesta dentro del plazo dado. La persona reclamante, por su parte, discrepa de la necesidad de dar audiencia al Arzobispado. La audiencia acordada por el Ayuntamiento está fundamentada en el artículo 31 LTAIPBG, y está justificada jurídicamente. Ahora bien: no es adecuado al ordenamiento jurídico aplicar una modalidad de audiencia prevista para los casos de acceso a datos personales especialmente protegidos para un caso en el que ni se afectan datos personales, y mucho menos especialmente protegidos. En este caso el acceso a la información solicitada no depende en absoluto de la conformidad del Arzobispado, ni se puede dar por supuesta su disconformidad en caso de falta de respuesta en plazo; más bien todo lo contrario: la audiencia

únicamente tiene por objeto la posibilidad de que la tercera persona afectada ponga de manifiesto eventuales perjuicios que le pueda causar la divulgación de la información pedida y aunque los ponga de manifiesto, ello no impide en absoluto que sea procedente resolver favorablemente el acceso solicitado. La conformidad de la tercera persona afectada únicamente es exigible cuando está en juego el acceso a datos personales especialmente protegidos por el artículo 23 LTAIPBG, pero no es éste el caso de este procedimiento".

Suspensión del procedimiento de reclamación

La GAIP, durante la tramitación de la Reclamación 107/2022, acordó la suspensión del procedimiento de la reclamación, y así lo recoge la **Resolución 757/2022, de 9 de septiembre**: "Teniendo en cuenta la demora producida en la tramitación de la solicitud de información y su resolución extemporánea, que motivó la suspensión del procedimiento de reclamación, y la prolongación de la duración del procedimiento de reclamación a causa de la mediación fallida y del traslado a los afectados, no es adecuado seguir demorando la resolución de la reclamación a la espera de la información requerida de manera infructuosa a Circuits de Catalunya, S.L., en perjuicio de la persona reclamante, máxime cuando esta demora se aprovecha por la sociedad reclamada para pretender los efectos jurídicos de una desestimación presunta de la reclamación por silencio. Por lo tanto, esta Comisión pasa a resolver la reclamación con los elementos de que dispone y de acuerdo con los términos de la resolución administrativa".

4
Límites al derecho de acceso a la información pública

4.1
Aspectos generales

Ponderación entre el derecho de acceso y los límites concurrentes

La LTAIPBG prevé que, en los casos en que exista la concurrencia de un límite al derecho de acceso y este último, debe realizarse una ponderación para determinar qué prevalece. En este sentido, la **Resolución 56/2022, de 27 de enero**, analiza el derecho a acceder a unas plantillas de corrección de unos exámenes en contraposición al límite del artículo 14.1k LTAIPBG. Según su literal: "el artículo 14.1.k LTAIPBGE establece que 'el derecho de acceso podrá

ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: [...] k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión'. Dejando de lado la cuestionable aplicabilidad de este límite a las solicitudes de información pública a las Administraciones catalanas (en este sentido, el Dictamen de la GAIP 1/2016, que argumenta los criterios sobre esta cuestión aplicados por la Comisión a varias resoluciones), el caso es que la información solicitada no perjudica la confidencialidad ni el secreto requerido en procesos de toma de decisión, porque el momento en que había que garantizar el secreto y la confidencialidad era el previo a la celebración del examen correspondiente, y ya ha pasado, porque toda la documentación solicitada es relativa a exámenes del pasado. El hecho de que la EOI (Escuela Oficial de Idiomas) acostumbre a reaprovechar los exámenes del pasado para futuras convocatorias puede comprometer el secreto y la confidencialidad correspondientes si no se adoptan unas mínimas precauciones, pero quien los comprometería sería la práctica de la EOI, no el acceso solicitado en este procedimiento. No concurre, por lo tanto, el supuesto de hecho que justifique la aplicación del límite del artículo 14.1.k LTAIPBGE. Finalmente, tampoco viene al caso el argumento del Departamento sobre la fractura del principio de igualdad que se produciría en el supuesto de facilitar a la persona reclamante la información solicitada, ya que de esta manera se situaría en una posición privilegiada respecto del resto de potenciales aspirantes. El acceso a la información pública no supone exclusividad para nadie, de manera que cualquier persona puede pedir y obtener la misma información que esta Resolución estima a favor de la persona reclamante. Y si la EOI teme que, a pesar de eso, puede haber situaciones de falta de equidad o de privilegio, lo tiene fácil para evitarlo: publicar esta información en su web".

4.2
Límites legales al derecho de acceso

Seguridad pública

La GAIP, en la **Resolución 17/2022, de 13 de enero**, ponderó el derecho de la persona reclamante a conocer qué diputados del Parlamento de Cataluña han tenido escolta y el límite del artículo 21.1 LTAIPBG: "En cuanto a la afectación que la información reclamada pueda tener sobre la seguridad de los miembros del cuerpo policial y sobre la efectividad del propio servicio de seguridad, no parece justificada, teniendo en cuenta que no se piden detalles de las operativas policiales (ni la dimensión, ni los turnos, ni si se ofrece

el servicio con escoltas personales o con contravigilancia, ni ningún dato organizativo u operativo) que pueda justificar esta afirmación. Difundir que el cuerpo de Mossos d'Esquadra presta servicio de seguridad al Presidente y miembros del gobierno, al Presidente del Parlamento y a los de determinados grupos parlamentarios, por el riesgo inherente al ejercicio de su cargo, no supone desvelar ninguna información que permita la preparación organizada de acciones delictivas contra estas personas, como se afirma en la resolución del Departamento de Interior, ya que sólo expresa un criterio de atribución vinculado al ejercicio de cargos públicos que no ofrece ningún detalle organizativo ni aflora ninguna vulnerabilidad del servicio, y si acaso, podría tener un efecto disuasorio de eventuales ataques. Y prueba de la ausencia de este perjuicio en la seguridad es que la propia resolución desestimatoria del Departamento ya informa sobre ello. Por lo tanto, debe concluirse que difundir que los presidentes y expresidentes del gobierno, miembros del gobierno, y el Presidente del Parlamento tienen asignado servicio de protección por razón de su cargo, y que también se asigna a presidentes de grupos parlamentarios por el riesgo inherente a su visibilidad y proyección pública, no comporta un daño efectivo directo en su seguridad, ni en la de otros miembros del Parlamento, ni en la de los miembros del cuerpo policial, ni merma la efectividad del propio servicio de seguridad, y en todo caso, esta es una información que ya se da en la resolución del Departamento de Interior".

Prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios

La Comisión finalizó la Reclamación 159/2022 mediante la **Resolución 285/2022, de 7 de abril**, que estimó parcialmente el derecho de la persona reclamante a obtener unos informes de un comité ético. Aquí se analiza la posible colisión del derecho de acceso con el límite legal del artículo 21.1 LTAIPBG: "Sobre el límite de la investigación o sanción de infracciones. Según el artículo 21.1 LTAIPBG, 'el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido si el conocimiento o la divulgación de la información comporta un perjuicio para: [...] b) La investigación o la sanción de las infracciones penales, administrativas o disciplinarias'. Este límite protege la tramitación eficaz de los procedimientos sancionadores, y podría justificar la restricción del acceso a la información pública solicitada en relación con los informes que forman parte de un procedimiento sancionador abierto. Por las mismas razones, este límite no es aplicable a los informes del CEPRAN (Comité de Ética, Prevención de Riesgos Penales y Cumplimiento

Normativo) que no llevan a la apertura de ningún procedimiento sancionador, ni a los del mismo Comité que forman parte de procedimientos sancionadores cerrados, ya que en ambas situaciones no estaría presente ningún procedimiento sancionador en curso a proteger que justifique la restricción del derecho de acceso a la información pública. En cualquier caso, si el CEPRAN fundamenta en este límite la restricción del derecho de acceso a la información pública tiene que hacer referencia al número de expediente o de código del informe al cual restringe el acceso y al procedimiento sancionador abierto que es protegido por esta medida".

Igualdad de las partes de procesos judiciales y tutela judicial efectiva

La GAIP ha argumentado en reiteradas ocasiones que el acceso a la documentación aportada a un procedimiento judicial abierto solo está limitado si se ha elaborado como estrategia de defensa o si se encuentra bajo secreto de sumario. Sirva como ejemplo la **Resolución 690/2022, de 12 de agosto**, que recoge la siguiente argumentación:

> "Puede afectar negativamente a la Administración el principio de igualdad que debe presidir sus relaciones con otros operadores jurídicos en vía judicial si, como consecuencia del derecho de acceso a la información pública, se la obliga a compartir con la contraparte la documentación que ha elaborado precisamente para esta defensa jurídica, las relaciones con sus abogados, su estrategia de defensa u otros elementos similares. En cambio, no afecta al principio de igualdad de las partes en el proceso judicial el hecho de que la Administración deba facilitar a la contraparte información pública que se encuentra al margen del proceso judicial o que incluso, ya existía previamente a su inicio. Y es que la Administración no puede pretender que en aras del principio de igualdad en los procesos judiciales se la exima de facilitar información pública, a quien sea, sobre cualquier cuestión relacionada con el proceso judicial. Teniendo en cuenta la cantidad de recursos que se plantean contra las administraciones públicas, esta interpretación podría ser letal para el alcance del derecho de acceso a la información pública. Y no solo eso: también absolutamente contraria al mismo principio de igualdad de armas en el que se inscribe el de igualdad de las partes, porque si se tiene en cuenta que las Administraciones Públicas acostumbran a tener en su poder una amplia información sobre numerosos asuntos, y se las exime de compartirla con la ciudadanía que pleitea con ellas, sus servicios jurídicos dispondrán en exclusiva de mucha más información para defender sus intereses que los servicios jurídicos de sus contra-

partes. Por lo tanto, el alcance de este límite al derecho de acceso a la información pública, tal y como el resto de límites a este derecho, de acuerdo con el artículo 20.2 LTAIPBG, debe aplicarse restrictivamente, acotado a la información elaborada expresamente para la defensa jurídica de la Administración, sin que pueda abarcar cualquier información que se le pueda parecer.

Pues bien, en este caso la solicitud pide la identificación de las concesiones de puestos de venta o paradas en los mercados municipales de Barcelona que hayan superado los 50 años de duración; esta no es una información que se haya podido elaborar expresamente para el proceso judicial que enfrenta a la empresa donde parece ser que trabajan las personas reclamantes con el Ayuntamiento, ya que las concesiones de las que se solicita la identificación deben tener como mínimo cincuenta años de vigencia. Este procedimiento desconoce el objeto exacto del recurso judicial que, según el informe del IMMB, se inscribe en el mismo proceso que la Reclamación, pero parece ser que tiene que ver con la duración o la renovación de unas paradas determinadas (de pájaros de las Ramblas). La duración de paradas con las cuales se puedan comparar puede ser, sin duda, un elemento pertinente de defensa de ambas partes, pero la duración de estas otras paradas es del todo independiente del conflicto jurídico que enfrenta IMMB y paradistas de pájaros de las Ramblas, y es una información que con toda lógica debe existir en poder municipal desde mucho antes de la apertura del actual proceso judicial, y si se priva de ella a la contraparte del IMMB se lesiona precisamente su derecho de igualdad en los procesos judiciales y a la tutela judicial efectiva, en lo que podría constituir un uso abusivo de la información pública por parte del IMMB (Instituto Municipal de Mercados de Barcelona)".

Intereses económicos y comerciales

La GAIP, en la **Resolución 125/2022, de 17 de febrero**, que finaliza la Reclamación 1138/2021, determinó lo siguiente: "En cuanto a la posible aplicación en este caso de los otros límites al derecho de acceso a la información pública invocados por el SCS (Servicio Catalán de la Salud), es decir, los establecidos por los apartados h, j y k del artículo 14.1 LTAIPBGE, hay que hacer una primera consideración de carácter general sobre hasta qué punto las restricciones al derecho de acceso a la información pública establecidas por la legislación estatal son aplicables a las administraciones catalanas: la GAIP viene entendiendo (sirva de referencia a estos efectos el Dictamen 1/2016)

que el legislador catalán tiene capacidad para establecer, a les efectos de su aplicación a las Administraciones catalanas, estándares más favorables al derecho de acceso a la información pública que los previstos con carácter general por la legislación básica del Estado, siempre que con ello no se afecten derechos de terceras personas. Los apartados invocados por el artículo 14.1 LTAIPBGE establecen los límites legales siguientes al derecho de acceso a la información pública: 'h) Los intereses económicos y comerciales. […] j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial. k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión'. Los intereses económicos y comerciales protegidos por este precepto de la legislación básica que el legislador catalán no podría desconocer son los correspondientes a terceros sujetos privados afectados, que en este caso son inexistentes; los de la Administración o del sector público de salud no pueden invocar esta protección del legislador básico estatal cuando el legislador catalán, al que se deben, ha considerado prevalente el derecho de acceso a la información pública en relación con tales derechos e intereses, hasta el punto de no incluirlos en la relación de límites al derecho de acceso a la información pública del artículo 21 LTAIPBG. Por su parte, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial no concurren en este caso, de ningún modo, pues ni estamos ante profesiones que puedan invocar legalmente tal secreto, ni ante derechos de propiedad intelectual o industrial, sino simplemente ante una lista de tarifas elaborada por el sector público. Finalmente, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión tampoco es aplicable a las administraciones de Cataluña, porque el legislador catalán consideró oportuno en su momento desprotegerlas de tal garantía, en beneficio del derecho de acceso a la información pública. Por lo tanto, ninguno de los límites invocados del artículo 14.1 LTAIPBGE es aplicable a este procedimiento".

En la misma línea, la **Resolución 568/2022, de 8 de julio**, concluye: "La afectación de los derechos privados legítimos del concesionario se argumenta básicamente en las consideraciones siguientes: la información solicitada 'es de cariz confidencial, privada y de carácter especialmente sensible atendido el contenido de datos e información de cariz económico-financiera que pertenecen a la esfera privada de la sociedad y que, por lo tanto, perjudica a la sociedad en la defensa y preservación de sus derechos […] La liberación de la información, eso es, su difusión, es idónea para causar un perjuicio para los intereses económicos o comerciales legítimos' (antecedente 7). Es más que discutible que las condiciones apuntadas contribuyan a la información solicitada. El PEF (Plan económico-financiero) reclamado no puede ser calificado como de información de cariz privado, que perte-

nece a la esfera privada de la sociedad, porque el PEF controvertido no es la información de viabilidad económica, de previsiones de ingresos y gastos, de una empresa privada, sino el PEF de la (prórroga de la) concesión de la explotación del Puerto de Aiguadolç de Sitges, que, como cualquier otra concesión, es un título jurídico de naturaleza administrativa y, por lo tanto, de carácter público. La concesión de un puerto pone al alcance de una empresa privada el aprovechamiento y explotación de un bien de dominio público, como es el litoral; partiendo de esta base, está claro que el negocio de la concesión, al margen del negocio general de la empresa concesionaria, es tributario del dominio público sin el cual no se habría podido establecer, dominio público que, además, se pone a la disposición del concesionario con carácter de exclusividad (uso privativo), con exclusión de los otros usos, privativos o comunes, que se podaran plantear en la misma porción del litoral".

Secreto profesional y propiedad intelectual e industrial

En relación con la elaboración de unos informes por un comité ético, la GAIP, en la **Resolución 285/2022, de 7 de abril**, estableció lo siguiente: "Según el artículo 21.1 LTAIPBG, 'el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido si el conocimiento o la divulgación de la información comporta un perjuicio para: [...] g) Los derechos de propiedad intelectual e industrial'. Teniendo en cuenta que los informes solicitados son los que se encuentran en poder del CEPRAN, es de suponer que debe ser precisamente el Comité quien ostenta los derechos de propiedad intelectual, ya que o bien han sido elaborados por sus miembros con destino al Comité (y previsiblemente a cambio de las contraprestaciones pertinentes), o adquiridos por el Comité de terceras autorías. Según el artículo 13 del Real Decreto Legislativo 1/1996, del Texto refundido de la Ley de propiedad intelectual, 'no son objeto de propiedad intelectual las disposiciones legales o reglamentarias y sus correspondientes proyectos, las resoluciones de los órganos jurisdiccionales y los actos, acuerdos, deliberaciones y dictámenes de los organismos públicos, así como las traducciones oficiales de todos los textos anteriores'; esta exclusión es aplicable previsiblemente a los informes del CEPRAM, que participan de la naturaleza de dictámenes de un organismo público. Además, lo que protege la legislación de propiedad intelectual, además de los derechos morales (la citación de la autoría), es evitar la explotación ilegítima de la propiedad intelectual de otros, circunstancia muy alejada de la finalidad de la persona reclamante, que es la de elaborar un trabajo periodístico. Por lo tanto, los derechos de propiedad intelectual no justifican la restricción del acceso a la información pública solicitada".

Confidencialidad en la contratación pública

La confidencialidad de la oferta prevista en el artículo 133 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, resulta aplicable como límite al acceso a la documentación que forma parte de procedimientos de contratación pública por la vía del artículo 21.1.c) LTAIPBG. No obstante, de conformidad con recientes resoluciones de la Comisión, no procede aplicar este límite para oponerse al acceso a documentación técnica de la oferta si durante la licitación el contratista no invocó y justificó debidamente este carácter confidencial. A título de ejemplo, la **Resolución 757/2022, de 9 de septiembre**, que finaliza la Reclamación 107/2022, interpuesta contra Circuits de Catalunya, S.L., dispone: "Este precepto legal [el artículo 13 LTAIPBG] impone, pues, a los sujetos obligados por la LTAIPBG, como Circuits de Catalunya, S.L., la obligación de difundir proactivamente en su portal de transparencia los elementos esenciales de todos los contratos que hayan suscrito en los últimos cinco años, entre los cuales, su importe, y si esta información debe ser objeto de transparencia activa, con más razón puede ser objeto del derecho de acceso. Esta misma previsión de publicidad activa del importe de los contratos suscritos por los sujetos obligados por la LTAIPBG establecida en su artículo 13 impide la aplicación del límite del artículo 21.1.c LTAIPBG invocado por Circuits de Catalunya S.L., porque difícilmente se podría considerar que el importe del contrato quede amparado por la confidencialidad de la oferta prevista en el artículo 133 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) cuando, explícitamente, la ley de transparencia establece para dicho importe un régimen de publicidad máxima y proactiva, y la propia ley de contratos del sector público niega que pueda considerarse un elemento confidencial de la oferta. [...] Queda claro desde el mismo inicio de este precepto [artículo 133.1 LCSP] que la confidencialidad solicitada por los licitadores no puede ser contraria a la Ley de transparencia y acceso a la información pública ('Sin perjuicio de lo que dispone la legislación vigente en materia de acceso a la información pública'), y que el órgano de contratación tampoco quedaría vinculado por la declaración de confidencialidad de elementos esenciales de la oferta, como lo es el importe. La propia LCSP establece en su artículo 63.3.b la obligación de difundir públicamente en el perfil del contratante el importe del contrato ('En el caso de la información relativa a los contratos, deberá publicarse al menos la siguiente información: [...] b) El objeto detallado del contrato, su duración, el presupuesto base de licitación y el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido'. Debe descartarse, pues, que se pueda limitar el acceso al importe de los contratos con Dorna Sports, S.L. por aplicación del límite previsto en el

artículo 2.1.1c LTAIPBG en relación con el artículo 133 LCSP, y por lo tanto, sin que se hayan concretado por parte de la Resolución de estimación parcial otros aspectos económicos del contrato cuyo acceso quede desestimado, debe entenderse estimado el acceso al resto del contrato por la propia resolución de Circuits de Catalunya S.L. y, por tanto el acceso a los contratos con Dorna Sports S.L. objeto de esta reclamación debe ser ilimitado".

Derecho de los menores

La GAIP, mediante la **Resolución 158/2022, de 21 de febrero**, desestimó la Reclamación 90/2022, al justificarse lo siguiente: "Establecida la concurrencia del límite legal al derecho de acceso a la información pública, hay que ponderar si debe prevalecer el límite o el derecho de acceso a la información solicitada. Esta ponderación debe llevarse a cabo de conformidad con lo establecido por el artículo 22.1 LTAIPBG: 'los límites aplicados al derecho de acceso a la información pública deben ser proporcionales al objeto y la finalidad de protección. La aplicación de dichos límites debe atender a las circunstancias de cada caso concreto, especialmente la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso a la información'. La persona reclamante ha indicado en la solicitud que pide la información para poder escoger con mayor conocimiento de causa el instituto donde matricular a su hija. Su pretensión se ampara, por lo tanto, en un interés privado perfectamente legítimo. No obstante, hay que tener en cuenta que este interés también puede satisfacerse, al menos parcialmente, por otra vía, como es la de buscar información de los centros candidatos a matricular a la hija acudiendo a las respectivas festividades de puertas abiertas o pidiéndola a sus equipos directivos. Por lo tanto, la aplicación del límite produciría un sacrificio solo relativo a los intereses favorables al acceso de la persona reclamante. Tal como se establece legalmente, el acceso a la información solicitada sobre evaluación de los resultados educativos obtenidos en centros determinados favorecería la segregación educativa porque divulgaría datos singulares de cada centro que podrían proyectar una imagen negativa de al menos alguno de ellos, que de consolidarse podría contaminar incluso su alumnado, hasta justificar la necesaria protección de la información perjudicial a los menores de edad establecida por el artículo 21.3 LTAIPBG. Vistas estas circunstancias, el hecho de que la modificación hecha en el año 2020 del artículo 184.1.c LEC (Ley de educación de Catalunya) esté motivada precisamente en la finalidad de evitar la difusión de información sobre la evaluación singularizada de centros educativos, por considerar que favorece la segregación del alumnado, y especialmente la literalidad del artículo 21.3 LTAIPBG, hay que concluir que

debe prevalecer la protección de la información solicitada sobre su divulgación. En consecuencia, procede desestimar la Reclamación".

Intimidad y otros derechos privados

En relación con la Reclamación 273/2022, finalizada por la **Resolución 377/2022, de 12 de mayo**, la GAIP concluyó lo siguiente: "El artículo 21.1.f LTAIPBG habla literalmente de 'la intimidad y los demás derechos privados legítimos', y no está claro que una empresa pública pueda invocar derechos privados. Además, la concreción que hace de este límite el artículo 69.6 DTDAIP (DECRETO 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública) lo acompaña a la protección de los derechos económicos o comerciales, que constituyen, directamente por sí mismos, un límite al derecho de acceso a la información pública por el artículo 14.1.h de la Ley estatal 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBGE). Si el artículo 21.1 LTAIPBG, que por lo demás reitera la mayor parte de los límites al derecho de acceso a la información pública del artículo 14.1 LTAIPBGE, no incorpora directamente el relativo a la protección de los intereses económicos y comerciales, y en cambio acoge la protección de los derechos privados legítimos (límite que según el artículo 69.6 del Decreto 8/2021, sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública, incluye la protección de los intereses económicos y comerciales), ausente en la legislación estatal, debe ser porque el legislador catalán considera, deliberadamente, que sólo los intereses económicos y comerciales privados y legítimos pueden oponerse al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, imponiendo así a las empresas del sector público catalán una mayor obligación de transparencia y una menor capacidad de oponerse al derecho de acceso a la información pública. Por lo tanto, por expresa y deliberada voluntad del legislador, los intereses económicos y comerciales de las empresas del sector público catalán no pueden actuar limitando el derecho de acceso a la información pública, y sólo podrán ponderarse cuando sean del sector privado, y legítimos. Esta mayor exigencia de transparencia hacia el sector público catalán establecida por el legislador autonómico, en uso de su competencia de autoorganización, responde a la voluntad declarada del legislador catalán de elevar, sobre las bases de la ley básica estatal, un marco legal de mayor exigencia respecto de su propia administración, preservando la protección de los derechos privados económicos o comerciales de terceros ajenos a la Administración garantizada por la ley de bases, pero exponiendo más a sus empresas públicas al escrutinio de la ciudadanía con respecto a su actuación y gestión de recursos públicos".

4.3
Protección de datos personales

Datos de especial protección o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas

La GAIP, en la **Resolución 465/2022, de 3 de junio**, en relación con unas actas policiales, concluye: "Según el artículo 21.1.b LTAIPBG, 'el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido si el conocimiento o la divulgación de la información conlleva un perjuicio para: [...] b) La investigación o la sanción de las infracciones penales, administrativas o disciplinarias'. La finalidad de este límite, según la Memoria del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos citada anteriormente, y así lo ha aplicado reiteradamente la GAIP, es proteger el buen fin de las actuaciones de investigación y sanción de infracciones, especialmente a los efectos de evitar que los eventuales responsables puedan zafarse de sus responsabilidades. Este límite podría concurrir en la primera parte de la solicitud, que solicita actas policiales, que son evidentemente una manifestación de las potestades de inspección. Pero es altamente improbable la concurrencia de este límite porque la reclamante que pide la información es víctima, y no responsable, de las actuaciones investigadas. No se puede descartar la concurrencia del límite del artículo 23 LTAIPBG, según el cual 'Las solicitudes de acceso a la información pública deben ser denegadas si la información que se desea obtener contiene datos personales especialmente protegidos, como los relativos a la ideología, la afiliación sindical, la religión, las creencias, el origen racial, la salud y la vida sexual, así como los relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor, salvo que el afectado lo consienta expresamente mediante un escrito que debe acompañar la solicitud'. Es verosímil que, tanto en las actas policiales, como en el informe sanitario, pueda haber datos de personas físicas a las que se atribuya algún tipo de responsabilidad. Si es este el caso, habría que omitir la identidad de las personas físicas indicadas, así como las referencias que puedan llevar a identificarlas fácilmente, y entregar a la empresa reclamante el resto de la información solicitada. A la vista de las anteriores consideraciones, se debe concluir que la persona reclamante tiene derecho a la información solicitada, sin perjuicio de la necesidad de anonimizar previamente los datos relativos a personas físicas eventualmente responsables de haber cometido infracciones que pueda contener".

Ponderación del interés público

La **Resolución 1043/2022, de 23 de diciembre**, pondera que el interés público en el control del gasto público y transparencia en relación con eventuales conflictos de intereses prevalece sobre los intereses privados del alto cargo afectado por el acceso a la información reclamada:

> "La documentación solicitada no imputa a la persona afectada la comisión de infracciones de ningún tipo, motivo por el cual sus datos personales incluidos en ella no disfrutan de la especial protección del artículo 23 LTAIPBG, sino de la del artículo 24.2 de la misma Ley, reproducido a los párrafos anteriores, según el cual se pueden divulgar los datos personales afectados después de ponderar el derecho de acceso a la información pública con los otros derechos e intereses afectados.
> No se puede desconocer que la divulgación de la información solicitada, con inclusión de los datos personales que contenga, causará un perjuicio significativo a la reputación de la persona afectada, ya que eso suele ser habitual en el caso de las actuaciones del OAC, sin que se le haya dado la oportunidad de defenderse y, si bien resulta exonerada de haber cometido infracciones, acaba cerniendo sobre ella la duda de una praxis cuestionable, hasta el punto que el OAC se plantea de considerar el caso en su informe sobre conflictos de intereses en el sector público de Cataluña. Ante este perjuicio para la persona afectada, también se tiene que tener en cuenta que la divulgación de la información solicitada es relevante para el derecho de acceso a la información pública, ya que hace referencia al uso de los recursos públicos y a una cuestión tan sensible para la transparencia como son los convenios, hasta el punto que según el artículo 14 LTAIPBG tienen que ser objeto de publicidad activa. También hace referencia al comportamiento profesional de un alto cargo del sector público de Cataluña, que tiene que poder ser objeto relevante de escrutinio en ejercicio del derecho de acceso a la información pública; ciertamente, el hecho de ser alto cargo no impide que la persona afectada ostente los derechos constitucionales y legales a la protección de sus datos personales, pero estos derechos no pueden impedir el escrutinio de sus actividades de alto cargo y profesionales, con el fin de ofrecer la mayor transparencia en relación con eventuales conflictos de intereses y poder comprobar la práctica de puertas giratorias. Finalmente, no se puede olvidar de que la persona reclamante es un periodista, de manera que el derecho a la información pública garantizado legalmente a cualquier persona en su caso se tiene que considerar reforzado por el derecho constitucional a

la información. Vistas las anteriores consideraciones, hay que concluir que la ponderación requerida por el artículo 24.2 LTAIPBG se tiene que resolver favorablemente al acceso a la información solicitada, incluida la identidad de la persona afectada".

En cambio, en la **Resolución 94/2022, de 10 de febrero**, la GAIP pondera la aplicación prevalente de un límite al acceso ante la falta de interés público en la divulgación de la información para la finalidad de la transparencia y del control de las Administraciones públicas: "En cuanto a los límites que pudieran concurrir restringiendo el acceso y ante la incomparecencia del Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat en este procedimiento invocando o justificando su aplicación, sólo se aprecia que resulte aplicable el límite previsto en el artículo 21.1.a LTAIPBG relativo a la seguridad pública para justificar la restricción del acceso a la identificación con la matrícula de los vehículos oficiales que puedan transportar personal y autoridades públicas, atendiendo a que su difusión podría facilitar la identificación y seguimiento de sus movimientos, lo que podría hacerlos vulnerables a un ataque o afectar a su privacidad, y ponderando que este daño no queda justificado por el interés público en su difusión, teniendo en cuenta que este dato concreto no es una información necesaria para la finalidad de control del patrimonio público a la que sirve el derecho de acceso y la obligación de transparencia de las administraciones".

Acceso con disociación de los datos personales

La GAIP, en su **Resolución 832/2022, de 13 de octubre**, se ratificó en su criterio de proporcionar la información disociada de los datos personales identificativos siempre que su acceso y desprotección no resulten necesarios y justificados por la finalidad del acceso:

"La ponderación de derechos tendrá como elemento fundamental de consideración la finalidad de su acceso. En este sentido, cabe recordar que el derecho de acceso y la transparencia sirven al control de las administraciones y poderes públicos, y no al control de las personas, y que, por tanto, la finalidad del acceso deberá tener relación con el control del comportamiento de la corporación local respecto al control de la jornada y horario laboral de su personal. Pues bien, para este fin no parece que, como apunta la APDCAT, resulte necesario y proporcionado desproteger los datos personales de toda la plantilla por un tiempo indeterminado, sino que sería suficiente con aportar información de los fichajes disociados del nombre de las personas físicas a los que corresponden, de modo que la persona reclamante pudiera captar el

grado de puntualidad y de absentismo laboral y de acuerdo con estos indicadores evaluar críticamente el seguimiento y control que realiza el Ayuntamiento.

A falta de motivación de una finalidad específica de control que requiera y justifique la proporcionalidad y necesidad de la invasión de la privacidad del personal, esta Comisión coincide con la APDCAT en que resulta adecuado el acceso a los marcajes de entrada y salida del personal disociados de los datos identificativos de la persona trabajadora a la que corresponden. Todo esto sin perjuicio de que, si a partir de la información recibida la persona reclamante requiere y justifica la necesidad de identificar los marcajes de alguna persona concreta (por ejemplo, si se constata un anómalo cumplimiento de la jornada laboral por parte de una persona que parezca disculpado o tolerado por el Ayuntamiento, incumpliendo sus funciones de control del personal) la ponderación pueda tener un resultado diferente y resulte adecuado estimar el derecho de acceso al nombre de aquella persona para la finalidad de control del comportamiento del Ayuntamiento hacia ella y el incumplimiento laboral detectado".

5
Materias objeto del derecho de acceso a la información pública

5.1
Materias objeto de la reclamación

Gestión y disposición de recursos públicos

La GAIP, en la **Resolución 377/2022, de 12 de mayo**, contra Aeropuertos de Cataluña, estimó el derecho de acceso del periodista reclamante a conocer la información económica y de actividades del Aeropuerto de Alguaire: "[...] el hecho de que la información reclamada es relativa a datos económicos del Aeropuerto de Alguaire, con la finalidad obvia de escrutar su balanza de ingresos y gastos y de valorar las inversiones públicas que se ha empleado. El control del uso de los recursos públicos es una de las finalidades básicas de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública y resulta especialmente relevante a estos efectos poder conocer, como pide la persona reclamante, la inversión en recursos públicos hecha en este aeropuerto y la viabilidad de sus líneas de negocio. La contribución que el acceso a la información solicitada hace al control de los recursos públicos constituye sin duda un interés público superior que justifica el acceso a la información pública".

Contratación pública

La GAIP, en la **Resolución 568/2022, de 8 de julio**, que estimó la Reclamación 450/2022 contra la empresa pública Puertos de la Generalitat, concluyó que, "según el artículo 21.2 LTAIPBG, el derecho de acceso a la información pública también puede ser denegado o restringido si la información tiene la condición de protegida y así lo establece expresamente una norma con rango de ley; según el informe de la Administración y las alegaciones aportadas a este procedimiento, la concurrencia de este límite al caso vendría dada por las previsiones del artículo 133 de la Ley de Contratos del Sector Público, LCSP, según el cual '1. Sin perjuicio de lo que dispone la legislación vigente en materia de acceso a la información pública y de las disposiciones que contiene esta Ley relativas a la publicidad de la adjudicación y a la información que se tiene que dar 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 en el momento de presentar su oferta. El carácter de confidencial afecta, entre otros, los secretos técnicos o comerciales, los aspectos confidenciales de las ofertas y cualquier otra información con un contenido que se pueda utilizar para falsear la competencia, ya sea en este procedimiento de licitación o en otros de posteriores [...] 2. El contratista tiene que respetar el carácter confidencial de la información en que tenga acceso con ocasión de la ejecución del contrato en la cual se le haya dado el carácter referido en los pliegues o en el contrato, o que por su propia naturaleza se tenga que tratar como tal. Este deber se mantiene durante un plazo de cinco años desde el conocimiento de esta información, a menos que los pliegues o el contrato establezcan un plazo superior que, en todo caso, tiene que ser definido y limitado en el tiempo'. Este límite difícilmente puede concurrir al caso porque el artículo 9.1 LCSP establece claramente que 'están excluidos de esta Ley las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales diferentes de los que define el artículo 14, que se regulan por su legislación específica, excepto en los casos en que se declaren expresamente aplicables las prescripciones de esta Ley'. Este precepto conlleva que el artículo 133 LCSP reproducido parcialmente en el párrafo anterior no es aplicable al caso que nos ocupa, que es el de una concesión de dominio público, con una regulación que no es la de los contratos del sector público".

Personal del sector público

La **Resolución 888/2022, de 27 de octubre**, que finaliza la Reclamación 591/2022, interpuesta contra el Departamento de Economía y Hacienda de

la Generalitat de Cataluña, estimó parcialmente el derecho de la persona reclamante a obtener la relación pseudonimizada de las solicitudes de prolongación de la vida laboral denegadas por el Departamento de Economía y Hacienda y su motivación. La Resolución se pronuncia en los siguientes términos: "[...] se debe admitir la reclamación en relación con las desestimaciones de solicitudes de prolongación de servicio activo acordadas por el DEH desde el 2017 hasta en enero de 2020 y su motivo. Se trata de información pública, en los términos en que la define el artículo 2b LTAIPBG, y de acuerdo con el artículo 18.1 y 20 LTAIPBG, su acceso sólo puede ser restringido por los límites legalmente establecidos, de los cuales sólo correspondería aplicar el relativo a la protección de los datos personales. Efectivamente, y a falta de mayor concreción o motivación de la solicitud y reclamación, no se puede descartar que la persona reclamante pretenda obtener una relación identificada de las personas a las que se les desestimó la prolongación de su vida laboral. Si así fuera, correspondería aplicar el régimen de acceso ponderado previsto al artículo 24.2 LTAIPBG con el resultado de limitar el acceso a los datos identificativos de las personas a las que se ha desestimado su solicitud de prolongación de la vida laboral y el motivo, visto que no queda acreditado que para la finalidad del acceso (la comprobación de un posible trato discriminatorio hacia él) sea relevante, necesario y proporcionado desproteger estos datos personales, de manera que se debe desestimar el acceso a la identidad de las personas afectadas".

Evaluación de la enseñanza

La **Resolución 158/2022, de 24 de febrero**, que finaliza la Reclamación 90/2022, contra el Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña, recoge el cambio legislativo introducido por el Decreto 8/2021, de 9 de febrero, en relación con la divulgación de información que pudiera comportar un perjuicio para los derechos de los menores. La Resolución se pronuncia de la siguiente manera: "Según el artículo 21 LTAIPBG, '1. El derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido si el conocimiento o divulgación de la información conlleva un perjuicio para: [...]. 2. El derecho de acceso a la información pública también puede ser denegado o restringido si la información tiene la condición de protegida y así lo establece expresamente una norma con rango de ley. 3. Tiene la condición de protegida, en todos los casos, la información relativa a los menores de edad cuyo conocimiento o divulgación puede condicionar el libre desarrollo de su personalidad en el futuro. El acceso a la información puede ser denegada en este supuesto, salvo que pueda garantizarse su carácter

anónimo, y sin perjuicio de lo que establecen los artículos siguientes'. El artículo 69.5 del DTDAIP desarrolla el artículo 21.1.e LTAIPBG en los términos siguientes: 'A los efectos de la letra e) del artículo 21.1 de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, y específicamente en el ámbito educativo, se entiende que el acceso a la información pública puede perjudicar los derechos de los menores de edad en la medida en que, entre otros supuestos, pueda favorecer la segregación escolar, según la definición de este concepto que establezca la normativa sectorial en materia de educación'. La información solicitada se inscribe dentro del ámbito de la evaluación de la educación, ya que pide los resultados de las competencias alcanzadas por el alumnado de varios centros docentes. La evaluación de la educación es regulada por los artículos 182 y siguientes de la LEC (Ley de educación de Catalunya). Según el artículo 183 LEC, '1. La evaluación se extiende a todos los ámbitos del sistema educativo y comprende todos los aspectos y manifestaciones del mismo. La actividad evaluadora se proyecta sobre los métodos de enseñanza, los procesos y estrategias de aprendizaje y los resultados obtenidos por los alumnos, el ejercicio de la función docente, la función directiva, el funcionamiento de los centros educativos, la implicación de las familias, la Inspección de Educación, los servicios educativos y la propia Administración educativa. 2. La evaluación afecta a todos los centros, actividades y servicios sostenidos con recursos públicos. En cuanto a los resultados de los alumnos, y a contextos y procesos educativos, la evaluación afecta a todos los centros y servicios del sistema educativo'. Y en aplicación del artículo 184.1 LEC, '1. La evaluación debe someterse a los siguientes principios: [...] c) Uso reservado de la información individualizada de los agentes y de los centros y servicios educativos, en cuanto a la evaluación general del sistema que pueda favorecer la segregación escolar. Se entiende que favorece la segregación escolar el acceso a los resultados de las pruebas de evaluación desagregados por nombre del centro; a los datos relativos a la composición social y económica del centro, y al proceso de admisión de los alumnos, entre otra información'. La redacción dada a este último precepto es la que resulta del artículo 172.1 de la Ley 5/2020, del 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente, que ha hecho una redacción mucho más detallada del artículo 184.1.c LEC".

Información patrimonial

La **Resolución 251/2022, de 23 de marzo**, estima el derecho de la persona reclamante a obtener información sobre las actuaciones de seguimiento de

un proyecto de aprovechamiento de un edificio público, contra el Ayuntamiento de Barcelona, al concluir lo siguiente: "La concurrencia de esta causa de inadmisibilidad [artículo 29.1.a LTAIPBG] requiere que se den acumulativamente dos circunstancias: que lo solicitado sean materialmente 'notas, borradores, resúmenes, opiniones o cualquier documento de trabajo interno' y, además, que no tengan 'relevancia o interés público'. Las aportaciones municipales a este procedimiento han indicado que las actuaciones de seguimiento solicitadas son 'anotaciones de tareas de trabajo, resúmenes de reuniones, llamadas, etc. que forman parte de documento de trabajo interno del Departamento de Servicios a las Personas y no conforman ninguna expediente administrativo con relevancia pública' (afirmación reiterada en los antecedentes 3 y 9); nada que cuestionar, pues, sobre el hecho de que se trata de notas u otros documentos de trabajo interno. Ahora bien, sí es cuestionable la otra afirmación municipal, en el sentido de que carecen de relevancia ni interés público. La relevancia y el interés público de una nota, dato, documento o información pública no radica en sus manifestaciones formales, de constituir o no un expediente, de ser o no firmada por una autoridad pública, sino de su significado, importancia, finalidad o trascendencia. Las notas, documentos o informaciones solicitadas en este procedimiento tienen la finalidad de verificar y controlar socialmente las actuaciones del Distrito de Gràcia de seguimiento y control del uso que hace una entidad del barrio de un inmueble público, propiedad de la ciudadanía, y estas actuaciones del Distrito, se hagan con la formalidad o falta de formalidad que se hagan tienen unos más que evidentes relevancia pública e interés social (porque ponen de manifiesto el interés que se toma el Ayuntamiento en velar responsablemente sobre el uso de un bien de la comunidad). La presencia de la relevancia pública y del interés social impiden concluir en la concurrencia de la causa de inadmisibilidad del artículo 29.1.a LTAIPBG".

Inspecciones y sanciones

La **Resolución 649/2022, de 5 de agosto**, que finaliza la Reclamación 247/2022, interpuesta contra la Agencia de Salud Pública de Barcelona, determina que "la Reclamación actual pide, junto con el nombre y la dirección de las actividades y establecimientos alimentarios inspeccionados, y otras informaciones de referencia los datos relativos a fecha de la inspección, motivo y resultado de cada inspección (sin deficiencias; requerimiento subsanación; requerimiento administrativo y multa coercitiva; cese actividad; destrucción producto; paro/inmovilización producto; retirada mercado; retorno proveedor; propuesta de sanción y cese; propuesta de sancionador; solicitud

de documentación). Según se indica en el párrafo anterior, en relación con la Reclamación 119/2016, ninguno de estos datos acredita la comisión de infracciones, para lo cual sería necesaria la apertura del correspondiente procedimiento sancionador, y todavía no se ha llegado a esta fase, ni está claro que todas las propuestas de sancionador lleven efectivamente a un procedimiento sancionador que acredite la comisión de infracciones, que es la información que el artículo 23 LTAIPBG califica de especialmente protegida si es vinculada a un dato personal. Además, tampoco está claro que el nombre y la dirección del establecimiento sean datos personales que puedan llevar sin esfuerzo a conocer la identidad de la persona física que, si procede, sea titular. Conociendo la dirección se puede conocer fácilmente la identidad del propietario, pero no es, ni de lejos, tan fácil conocer la del inquilino, y en la mayoría de casos los titulares de las actividades o establecimientos son inquilinos del local donde se desarrollan. Por lo tanto, no es cierto que se pueda conocer en la mayoría de casos, sin esfuerzo, la identidad de la persona física titular de la actividad o establecimiento. Con posterioridad a la Resolución 119/2016 se promulgó el Decreto 8/2021, el artículo 69.6 del cual establece que "A los efectos de lo que prevé la letra f) del artículo 21.1 de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, se entiende que el acceso a la información pública puede perjudicar los derechos privados legítimos cuando, entre otros casos, comporte un daño para los intereses económicos o comerciales legítimos, de manera tal que afecte a la libertad de empresa o la competencia leal entre las empresas con motivo del valor estratégico especial de la información de forma prevalente en el acceso a la información pública".

5.2
Regímenes especiales de acceso a la información pública

Electos locales y parlamentarios

La **Resolución 253/2022, de 23 de marzo,** que finaliza la Reclamación 184/2022, interpuesta contra el Ayuntamiento de Vilanova del Vallés, recoge la doctrina jurisprudencial establecida en la Sentencia del Tribunal Supremo 312/202, y que confirma la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 1074/2019, reconociendo "la competencia de la GAIP para atender reclamaciones de los electos locales y valida que los electos locales puedan utilizar la vía de reclamación del LTAIPBG, remitiéndose a los propios argumentos y fundamentos jurídicos expuestos por la GAIP en las resoluciones recurridas, que se concretan en las que aunque la normativa de régimen local (artículo 164 del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local

de Cataluña, TRLMRLC, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, que cabe recordar que es anterior el LTAIPBG) remite para su garantía a la jurisdicción contencioso-administrativa, lo cierto es que la aplicación supletoria de la normativa de transparencia expresamente establecida en la disposición adicional primera, apartado 2, del LTAIPBG permite y legitima la intervención de esta Comisión en garantía del derecho de acceso de las personas concejalas, si éstas voluntariamente optan por pedir su amparo, sin perjuicio de su derecho a obtener la tutela de y la jurisdicción contencioso-administrativa. Y, de hecho, no tendría ningún sentido que se negara esta vía de reclamación gratuita y voluntaria a los electos locales porque no tendría ningún sentido que en el ejercicio de un derecho fundamental como es el del artículo 23 CE, tuvieran menores garantías que el resto de ciudadanos cuando quieren acceder a información pública".

Acceso a datos propios del solicitante

Aunque el acceso a datos propios de la persona solicitante se rige, por expresa previsión de la Ley de transparencia catalana, por la normativa de protección de datos personales (artículo 24.3 LTAIPBG), y, por lo tanto, rigen el régimen general de acceso a datos propios, incluida la fuente de la información, conforme al artículo 9 del Reglamento europeo de protección de datos personales, y el régimen de protección de aquella legislación frente a cesiones ilegítimas a terceros, lo cierto es que, en aquellos casos en que en la información solicitada concurran, además de datos personales propios del solicitante, datos personales de terceros, es práctica de esta Comisión plenamente validada por el criterio de la propia Autoridad de protección de datos catalana aplicar el régimen de acceso de la LTAIPBG, así como su procedimiento de garantía ante la GAIP. Este es el caso planteado por la Reclamación 57/2022, que solicitaba acceder a las personas del servicio público de salud pública que hubiesen accedido a su historial clínico. La **Resolución 265/2022, de 31 de marzo**, que finaliza la Reclamación 57/2022, interpuesta contra el Instituto Catalán de la Salud, justifica que "[...] también son afectados por la solicitud los datos personales de las personas que han entrado a o consultado la historia clínica de la persona reclamante los últimos dos años, ya que la persona reclamante pide concretamente la identidad. El acceso solicitado a estos datos se tiene que regir por el artículo 24.2 LTAIPBG, según el cual 'Si se trata de otra información que contiene datos personales no incluidos en el artículo 23, se puede dar acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para realizar dicha ponderación deben tenerse

en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias: a) El tiempo transcurrido. b) La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan. c) El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad. d) El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas'. Este precepto, pues, autoriza el acceso a los datos de la identidad de las personas que han accedido a la historia clínica de la persona reclamante, previa ponderación de los intereses en juego". De acuerdo con la ponderación hecha detalladamente por el informe de la APDCAT aportado a este procedimiento (antecedente 10), que esta Resolución asume plenamente, merece una mayor protección el derecho de la persona reclamante a conocer la identidad de las personas que han accedido a su historia clínica, para así poder conocer si se han producido accesos inadecuados o improcedentes a sus datos de salud, que son especialmente protegidos por la LTAIPBG y por la legislación de datos personales, que el derecho de las personas que han accedido a la historia clínica de la persona reclamante a proteger su identidad, ya que en este caso el perjuicio que puede causarles el acceso solicitado se proyecta únicamente sobre el seguimiento de su actividad profesional.

La información solicitada son los datos de carácter personal que constan en la historia clínica de la persona reclamante, incluida la información sobre el origen de los datos, cesionarios, usos y finalidades para las cuales se almacenaron, desde el 1 de junio de 2020 hasta la actualidad. La Reclamación formulada insiste en que la persona reclamante quiere conocer las personas que han consultado su historia clínica en los últimos dos años, porque tiene sospechas fundadas de irregularidades de tratamiento de la misma, y pone de manifiesto que el recurso al cual se ha remitido su solicitud (la aplicación "mi salud") no le proporciona esta información. En la medida en que la historia clínica solicitada está en poder de un organismo público sujeto a la LTAIPBG, como es el caso del ICS, es información pública, vista la definición que hace de este término el artículo 2.b) LTAIPBG. En consecuencia, y en aplicación de los artículos 18.1 y 20.1 LTAIPBG, cualquier persona tiene derecho a acceder, a menos que concurran límites que puedan determinar la denegación.

Información judicial

La **Resolución 708/2022, de 19 de agosto**, que finaliza la Reclamación 388/2022, interpuesta contra el Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña, concluye que, "en primer lugar, la petición de los atestados policiales levantados por los Mossos a raíz de las manifestaciones de los años 2018 a 2020 y puestos a disposición judicial (tal como expresamente indica la admi-

nistración y como se deriva de la propia solicitud de la reclamante visto que seguidamente pide conocer los procedimientos penales que se han derivado de ellos), se trata de información reclamada a un sujeto obligado por la LTAIPBG, el Departamento de Interior de la Generalitat en tanto que responsable político-administrativo de la Policía de la Generalitat, pero que difícilmente encaja en la definición legal de información pública de la LTAIPBG por falta de los otros requisitos concurrentes: estar en poder de un sujeto obligado como consecuencia del ejercicio de sus funciones. En primer lugar, es dudoso que el cuerpo de los Mossos d'Esquadra, cuando actúa como policía judicial, sea un sujeto obligado por la LTAIPBG y no quede excluido de su ámbito de aplicación, como lo están los órganos judiciales de los que dependen cuando actúan con esta función, de forma que le resulte de aplicación un régimen dual de sujeción/exclusión similar al que la LTAIPBG aplica a las corporaciones de derecho público, que sólo devienen sujetos obligados por la ley de transparencia en relación con sus funciones administrativas; en segundo lugar, tampoco está claro que la Generalitat disponga materialmente de esta información y la conserve documentalmente archivada, visto que no es su destinataria, ni la policía la ha puesto en su poder, sino en el de la autoridad judicial para que impulse, en su caso, la investigación de los hechos que se constan en ellos y su subsunción en un tipo penal por parte del Ministerio Fiscal, y se derive de ello, en su caso, el proceso judicial que corresponda; seguidamente, debe señalarse que, aun suponiendo que quedara algún rastro o huella digital en los aplicativos de la Dirección general de la Policía de la Generalitat que permitiera extraer materialmente esta documentación, tampoco podría afirmarse que sea información vinculada al ejercicio de las funciones públicas de un sujeto obligado por la LTAIPBG, como el Departamento de Interior al cual se dirige la reclamación, porque el cuerpo de los Mossos d'Esquadra la ha elaborado con funciones de policía judicial, y no gubernativa, para una autoridad judicial y no gubernativa, y con la finalidad de impulsar actuaciones penales que, en todo caso, quedan completamente excluidas del ámbito de actuación y de decisión político-administrativa de la Generalitat, y reservadas a los órganos judiciales; y, finalmente, porque estos órganos judiciales, que son quien dispone materialmente de estos atestados policiales elaborados por los Mossos d'Esquadra como policía judicial, no son un sujeto obligado al derecho de acceso por la LTAIPBG, que excluye de su ámbito de aplicación a la administración de justicia".

Datos de salud

La **Resolución 838/2022, de 13 de octubre**, que finaliza la Reclamación 705/2022, interpuesta contra el Departamento de Salud de la Generalitat de

Cataluña, determina lo siguiente: "El nivel de detalle de los datos estadísticos, en la forma que han sido solicitadas, en relación a los IVE [Interrupciones Voluntarias del Embarazo] llevados a cabo y el perfil de las pacientes, no se encuentra sistematizada y hay que hacer una tarea de elaboración a fin de que estas sean comprensibles para la persona que las solicita. Hacerlo requiere de un análisis concreto de múltiples variables. Muchas de ellas han ido cambiando a lo largo del tiempo por lo que gana su nombre, etiqueta o nivel de agrupación. Requiere también hacer múltiples comprobaciones y, en definitiva, revisar todo el conjunto de datos. Eso supera cualquier criterio de proporcionalidad, suponiendo una alteración del normal funcionamiento de esta Administración y el uso racional y eficiente de los recursos públicos, atendiendo a los recursos humanos de los cuales se disponen". Las consideraciones del Departamento acreditan relativamente la concurrencia de la necesidad de una tarea compleja de elaboración de la información solicitada sobre las IVE llevadas a cabo y el perfil de las pacientes (apartados 1 y 4 de la solicitud de información de la cual deriva la Reclamación), sobre todo con las referencias a los cambios a lo largo del tiempo de nombre, etiqueta o nivel de agrupación; pero la concurrencia de la causa de inadmisibilidad invocada solo se acredita relativamente, porque no se acaban de cumplir con exactitud los requerimientos del artículo 66 del Decreto 8/2021, que se acaba de transcribir, por la falta de concreción de los medios humanos y materiales necesarios, en relación con los totales de la organización (se hace solo una declaración muy genérica sobre esta cuestión), y no se acredita que esta tarea no se pueda hacer con el apoyo de medios informáticos.

6
Apéndice jurisprudencial

Sentencias TSJC n.os 1163/2022 y 2208/2022. Diputación de Barcelona vs. GAIP

Resoluciones 730/2019, de 21 de noviembre, y 546/2020, de 8 de octubre

Resoluciones judiciales y del TEAR. Sentido del silencio administrativo. Tarea compleja de elaboración.

Ambas sentencias se pronuncian en relación con recursos interpuestos por la Diputación de Barcelona por los que se impugnan resoluciones de la GAIP que estiman el derecho de acceso a información parecida. En el primer caso, la Resolución de la GAIP 730/2019, de 21 de noviembre, estima el derecho

de acceso al texto completo de todas las sentencias dictadas por los juzgados de lo contencioso-administrativo de Barcelona y todas las resoluciones del TEAR de Cataluña de los años 2018 y 2019, en las que haya sido parte la Diputación de Barcelona o su Organismo de Gestión Tributaria, previa disociación de los datos que contengan y puedan dar lugar a la identificación de las personas físicas o jurídicas afectadas. En el segundo, la Resolución de la GAIP 546/2020, de 8 de octubre, estima el derecho de acceso a la copia de todas las sentencias dictadas por los juzgados de lo contencioso-administrativo de Barcelona en las que haya sido parte la Diputación de Barcelona o su Organismo de Gestión Tributaria, previa disociación de los datos que contengan y puedan dar lugar a la identificación de las personas físicas o jurídicas afectadas, en materia de impuesto sobre el valor de terrenos de naturaleza urbana. La parte demandante fundamenta sus recursos en la falta de proporcionalidad de la resolución de la GAIP a la hora de valorar la tarea compleja de reelaboración de la información, y el carácter excesivo, abusivo y desproporcionado de la solicitud de información.

En cuando a la valoración de la causa de inadmisión objeto de controversia entre la Diputación de Barcelona y la Resolución de la GAIP, ambas sentencias mantienen una idéntica argumentación. Así, en la sentencia 1163/2022 el Tribunal considera desproporcionada la carga de trabajo a que queda obligada la Diputación de Barcelona, considerando que supone un escaso beneficio en términos de acceso a información pública, al poderse consultar esta información en otras bases de datos abiertas, por lo que ratifica la inadmisibilidad de la solicitud de información acordada por la Administración:

> "[...] debe considerarse que existen diferentes fuentes que publican este tipo de sentencias y resoluciones, tales como son la propia institución (CENDOJ en el caso de sentencias y Ministerio de Hacienda en el caso de resoluciones de los TEAR) y bases de datos jurídicas o de asesores fiscales que publican asimismo las resoluciones procedentes de estos órganos. Estas fuentes no son selectivas, en el sentido de que no excluyen sentencias o resoluciones por razón de las partes intervinientes, a la vez que la disociación de datos que se realiza en las mismas no alcanza a las Administraciones intervinientes, por lo que cabe concluir que existe una vía alternativa de acceso a la información pública aquí solicitada que puede alcanzar a gran parte de las sentencias o resoluciones en las que ha sido parte la Diputación o su Organismo autónomo.
>
> Por tanto, la especialidad de este supuesto radica en que existe una fuente de información pública en las propias instituciones de las que emanan las sentencias y resoluciones aquí solicitadas, las cuales, en el ejercicio

de sus competencias, en cumplimiento de sus obligaciones legales y en aras a la transparencia, difunden y publican las resoluciones, ya sea directamente, a través de sus organismos propios (art. 619 LOPJ), ya sea indirectamente, al facilitar las resoluciones para su inclusión en las bases de datos comerciales en materia jurídica y tributaria. Estas singularidades deben valorarse a la hora de determinar los límites al derecho de acceso a la información pública, pues han de considerarse las circunstancias de cada caso concreto, según dispone el art. 20.2 de la Ley catalana 19/2014. En esta perspectiva, entendemos que la solicitud del 'texto completo' de todas las sentencias y resoluciones del TEAR de los años 2018 y 2019 resulta desproporcionada, habida cuenta que requiere de una tarea compleja de disociación de datos y preparación de la documentación tomando en consideración el volumen y naturaleza de la misma, tal como se indica en la propia resolución de la GAIP. Como se ha indicado, gran parte de estas resoluciones están a disposición del público en general a través de la publicidad e información suministrada por los órganos de gobierno de las instituciones de las que dimana, de forma directa o indirecta; incluso, en el caso de las resoluciones del TEAR, existe una posibilidad de acceso a través de las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia que revisan la resolución, en caso de que haya sido impugnada por alguna de las partes. Por lo demás, se trata de resoluciones en materia tributaria que alcanzan a las que traen causa de procedimientos sancionadores o las que afectan a datos de carácter reservado ex art. 95 LGT, que están sujetas a limitaciones, tal como se expresa en el art. 21 de la Ley 19/2014, lo cual intensifica la labor de disociación de datos, lo que exige una compleja tarea de cuasi reelaboración, puesto que es preciso anonimizar o desagregar una considerable cantidad de datos.

Ello no es óbice a que se pueda recabar información pública sobre este objeto en términos proporcionales, como sería el caso de solicitar relación de recursos o reclamaciones, o incluso la de recabar el texto completo de las resoluciones no accesibles en las fuentes de información pública existentes. Sin embargo, la solicitud aquí enjuiciada se formula en términos genéricos, solicitando el texto completo de todas las resoluciones de dos años, resultando excesiva y desproporcionada (arts. 18 Ley 19/2013, arts. 28 y 29 Ley catalana 19/2014), lo cual nos lleva a la estimación del recurso interpuesto, y la consecuente anulación de la resolución impugnada".

La sentencia 2208/2022 se remite a los argumentos ya plasmados en la precedente (sentencia 1163/2022), y concluye con el mismo pronunciamiento de estimación del recurso.

Régimen de silencio administrativo en la legislación de transparencia catalana

Aunque la Resolución estimatoria de la GAIP no se fundamentó en la aplicación del régimen de silencio administrativo estimatorio de la solicitud de información, sino en una diferente ponderación de la complejidad de elaboración de la información reclamada, la parte reclamante se personó en el recurso contencioso-administrativo alegando en favor de su derecho de acceso que, previamente a la estimación de su reclamación, ya se habría producido la estimación por silencio administrativo de su solicitud, a la que quedaría obligada la Diputación de Barcelona. Esta alegación es contestada por el TSJC en la primera de las sentencias (1163/2022) en estos términos:

> "[...] debe indicarse que la doctrina constitucional recogida en la STC 104/2018, de 4 de octubre, expresa que el régimen aplicable es el del artículo 20.4 de la Ley básica estatal 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, que se ampara en el título competencial del artículo 149.1.18 CE (regulación por el Estado del 'procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas') y que la contradicción con el régimen de silencio positivo (en el caso analizado en la STC 104/2018, del artículo 31.2 de la Ley de transparencia de Aragón), es efectiva e insalvable, pues uno y otro establecen regímenes de silencio administrativo incompatibles, por lo que se declaró la inconstitucionalidad de la norma autonómica por vulnerar indirecta o mediatamente el artículo 149.1.18 CE.
>
> Según lo dispuesto en el art. 5.1 de la LOPJ, la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos. En consecuencia, conforme a la doctrina constitucional, procede aplicar el régimen de silencio de la legislación básica estatal, por lo que debe desestimarse la alegación de la parte codemandada".

Ante las dudas que este pronunciamiento pudiera proyectar sobre la aplicabilidad del régimen de silencio administrativo regulado en la ley catalana, la GAIP ha solicitado del TSJC un complemento de sentencia que aclare la afectación de la legislación catalana por la STC 104/2018, y ha defendido que las diferencias regulatorias de la ley aragonesa objeto de aquella STC respecto de la ley catalana, que prevé un régimen general de silencio

positivo expresamente condicionado a la no concurrencia de límites legales al acceso, justificarían que la declaración de inconstitucionalidad de la ley aragonesa no pudiera ser extendida de forma automática a la regulación catalana, en la medida en que no se da la incompatibilidad de las legislaciones de transparencia estatal y catalana en que se fundamenta aquel pronunciamiento. Dicha petición de complemento de la sentencia fue estimada, procediéndose a complementar la sentencia número 1163/2022, de 28 de marzo, sin que dicho complemento conllevara una modificación del sentido del fallo:

> "En la sentencia se aplica la doctrina constitucional de la STC 104/2018, de 4 de octubre, sobre el régimen establecido en la ley básica estatal sin entrar a examinar la compatibilidad de la normativa catalana con la regulación estatal. Este extremo debe ser objeto de aclaración, puesto que el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la incompatibilidad de la legislación aragonesa con la normativa básica estatal, la cual es distinta de la catalana, donde el art. 35.2 de la Ley del Parlament 19/2014 introduce una importante limitación al establecer que no se puede adquirir por silencio administrativo el derecho de acceso si concurre alguno de los límites establecidos por esta u otras leyes para tener acceso a la información pública, lo cual podía asimismo fundar la desestimación presunta en el caso.
>
> Este régimen específico podría determinar un pronunciamiento distinto, o matizado, sobre el ajuste constitucional de la normativa catalana, de lo cual debe dejarse constancia sin que nos corresponda entrar a examinar la compatibilidad con la norma estatal básica, pues la cuestión que se planteaba era la de estimación presunta de la solicitud en el caso, la cual debe ser en todo caso objeto de desestimación, dando respuesta de esta forma a las pretensiones de las partes, sin que proceda el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad".

La Sentencia por la que el TSJC resuelve el recurso interpuesto por la Diputación de Barcelona contra la Resolución de la GAIP 546/2020, de 8 de octubre, se pronuncia nuevamente en relación con la no aplicación del régimen de silencio positivo en el mismo sentido que la sentencia precedente tras su concreción:

> "Con carácter previo, y en cuanto a la aplicación del régimen del silencio positivo alegado por la parte codemandada, debe indicarse que el art. 35.2 de la Ley catalana 19/2014 introduce una importante limitación al silencio positivo, al establecer que no se puede adquirir por silencio administrativo el derecho de acceso si concurre alguno de los límites establecidos por esta u otras leyes para tener acceso a la información

pública, lo cual podía fundar la desestimación denegatoria presunta en el caso, al aducirse dichos límites por la Diputació de Barcelona. En esta interpretación, no corresponde ahora entrar a examinar la compatibilidad del régimen de la ley catalana con la norma estatal básica, pues en este caso no operaría el silencio positivo.

Esta consideración se realiza por cuanto que la doctrina constitucional recogida en la STC 104/2018, de 4 de octubre, expresó la aplicación del régimen del artículo 20.4 de la Ley básica estatal 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, el cual está amparado por el título competencial del artículo 149.1.18 CE (regulación por el Estado del 'procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas'), ante la contradicción con el régimen de silencio positivo del artículo 31.2 de la Ley de transparencia de Aragón, en tanto que efectiva e insalvable, pues uno y otro establecen regímenes de silencio administrativo incompatibles, por lo que se declaró la inconstitucionalidad de la norma autonómica por vulnerar indirecta o mediatamente el artículo 149.1.18 CE.

La normativa catalana establece un régimen de silencio positivo del cual se exceptúan los supuestos de limitación legal del acceso, por lo cual el régimen de silencio es distinto al de la Ley aragonesa, que en este caso no presenta controversia por cuanto que no opera el silencio positivo según la propia legislación catalana, de concurrir las limitaciones legales de acceso alegadas por la Administración demandante".

Sentencia TSJC n.º 2122/2022. Institut Català de la Salut vs. GAIP

Resolución 792/2019, de 19 de diciembre

Personal. Nombramientos. Régimen jurídico aplicable. Libertad sindical.

La Resolución de la GAIP impugnada estima parcialmente la solicitud de un sindicato de acceso a la información relativa a la relación de nombramientos provenientes de bolsas de trabajo. La parte demandante alega la vulneración del derecho a la libertad sindical de los sindicatos firmantes del pacto de bolsa de trabajo con el Institut Català de la Salut, la existencia de un régimen específico en el TREBEP y en el Estatuto Marco del personal estatutario que desplaza la normativa reguladora del derecho de acceso a la información pública, así como motivos de nulidad y, subsidiariamente, anulabilidad por vicios en el procedimiento.

En cuanto al régimen jurídico aplicable, el Tribunal concluye que la legislación sobre empleo público no desplaza la normativa de información pública, la cual resulta de aplicación directa a la solicitud del sindicato reclamante:

> "Sobre esta cuestión se ha pronunciado la STS de 11 de junio de 2020 (RC 577/2019), en concreto sobre la normativa aplicable a las Juntas de Personal para acceder a la información referida a la distribución de la productividad entre los empleados, considerando que la Ley estatal 19/2013 es norma básica trasversal que regula esta materia y crea un marco jurídico que complementa al resto de las normas, y que las previsiones de esta norma tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletorias, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y especifico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre ('Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información'), en los mismos términos que la disposición adicional primera, apartado 2, de la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre.
>
> A juicio del Tribunal Supremo, el TREBEP no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas los empleados que representan y la información que les atañe".

Tampoco estima el Tribunal las pretendidas causas de nulidad y anulabilidad por vicios en el procedimiento alegadas por la parte actora: "En relación a los motivos de nulidad alegados y, subsidiariamente, de anulabilidad por vicios del procedimiento, debe indicarse que, aunque inicialmente la reclamante había realizado una reclamación en términos temporales y territoriales más amplios, lo cierto es que se concretó en el curso del expediente, sin alterar sus términos, de lo que tuvo conocimiento la entidad demandante y pudo intervenir en el expediente. Del mismo modo, no se aprecia indefensión porque no se diera traslado de las alegaciones de las entidades sindicales que intervinieron en el expediente, siendo que mantenían la misma posición que la Administración en cuanto a que esta información no debía ser objeto de publicidad activa, y que la demandante ha podido realizar las alegaciones en defensa de su derecho tanto en el procedimiento seguido ante la GAIP, como posteriormente en este proceso".

Finalmente, en relación con la presunta vulneración del derecho de libertad sindical del resto de sindicatos firmantes del pacto de bolsa, el Tribu-

nal concluye: "al ser de aplicación la normativa de información pública, es indudable la legitimación de la solicitante para el ejercicio del derecho de acceso, sin que ello resulte que pueda interferir el derecho a la libertad sindical, como se alega en la demanda, puesto que el ejercicio de este derecho no limita o condiciona el acceso a la información de las Juntas de Personal ni de los sindicatos firmantes del Pacto de Bolsa de Trabajo, y no interfiere en las facultades de los órganos de seguimiento o de sus representantes, de acuerdo a la interpretación jurisprudencial antes expuesta".

Por todo lo anterior, el TSJC desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Institut Català de la Salut.

Sentencia TSJC n.º 3403/2022. Ayuntamiento de Barcelona vs. GAIP

Resolución 54/2020, de 31 de enero

Grupos políticos municipales. Justificación de subvenciones municipales.

La Resolución impugnada estima parcialmente el derecho de la persona reclamante a acceder a la documentación relativa a las facturas por gastos realizados por dos grupos políticos municipales del Ayuntamiento de Barcelona, con cargo a las subvenciones municipales recibidas en los años 2017 y primer semestre de 2018, o bien a la manifestación de que dicha documentación no se conserva o no se dispone de ella. Por su parte, el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Barcelona argumenta que los grupos políticos municipales no deben ser considerados parte del Ayuntamiento de Barcelona, sino terceros, de modo que la documentación no estaría en poder del Ayuntamiento y no tendría la consideración de información pública, siendo la resolución impugnada de imposible cumplimiento y debiéndose ejercer el derecho de acceso a la información conforme a las disposiciones de la LBRL.

La sentencia del TSJC se hace eco de antecedentes para argumentar la sujeción de la solicitud de acceso a información al régimen establecido en la Ley 19/2014:

> "En base a esta normativa, en las Sentencias de esta Sala y Sección de fecha 26 de mayo de 2020, dictada en Recurso número 244/2018, y de fecha 23 de marzo de 2021, dictada en Recurso número 312/2018, y en relación a un supuesto similar en que la reclamación efectuada consistía en el 'desglossament de les despeses per any i justificació amb factures incloses, del destí dels diners percebuts per cadascun dels grups polítics d'aquest Ajuntament des de l'any 2015 fins al 2017', se indicaba:

> '(..) es evidente que la información solicitada entra dentro del ámbito de aplicación de la Ley 19/2014, ya que con independencia de que las cantidades asignadas a los grupos municipales se consideren una subvención o una ayuda pública entran de lleno en el campo de aplicación de la norma referida y están sujetas a la transparencia e información respecto de las mismas, por cuanto dichas cantidades están sujetas a la oportuna justificación puesto que las mismas se entregan a dichos grupos para el cumplimiento de los fines que les son propios. Por otro lado, tampoco puede considerarse que la resolución dictada afecte al principio de autonomía local, puesto que la Ley 19/2014 establece con claridad cuáles son los órganos que debe resolver las solicitudes (artículos 32 y siguientes) y regula asimismo el régimen de recurso contra dichas resoluciones (artículos 38 y siguientes) y por tanto suponen una excepción al régimen establecido en el artículo 112 de la Ley 39/2015 y que la misma permite de forma expresa'".

A lo anterior el Tribunal añade: "no puede acogerse la alegación relativa a la imposibilidad de cumplimiento, cuando se trata de requerir información sobre la justificación del uso de fondos públicos concedidos en concepto de ayuda o subvención, en este caso a los grupos municipales, lo cual puede solicitar a través de los órganos de gobierno municipales competentes. Por su parte, el procedimiento de rendición de cuentas interno prevenido en el art. 73.3 de la LRBRL no exceptúa el derecho de acceso a la información pública, a la vez que fija determinados límites para la aplicación de las dotaciones económicas con cargo a los fondos públicos municipales, los cuales deben ser cumplimentados asimismo cuando se acuerde el acceso a la información en virtud de la legislación de transparencia, como es el caso, que no resulta excluida por la legislación básica local".

Por todo ello, el TSJC concluye desestimar íntegramente el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Barcelona contra la Resolución de la GAIP 54/2020, de 31 de enero.

Sentencias TSJC n.os 3888/2021, 1239/2022, 1264/2022, 1438/2022, 1648/2022, 1859/2022 y 3267/2022. Terceras empresas afectadas vs. GAIP

Resolución 164/2020, de 27 de febrero

Residencias de personas mayores, sanciones, protección de datos personales.

Los recursos contenciosos que dan lugar a las sentencias indicadas fueron interpuestos por la representación de terceras entidades afectadas contra

la Resolución de la GAIP 164/2020, de 27 de febrero, por la que se estimó parcialmente el derecho de la persona reclamante a acceder a diversa información sobre sanciones impuestas a residencias de ancianos entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2018, únicamente en caso de sanciones firmes o que no hubieran sido revocadas o anuladas, y omitiendo el nombre de la residencia en caso de que hubiera cambiado de titular con posterioridad a la notificación de la sanción.

La impugnación de la Resolución de la GAIP 164/2020, de 27 de febrero, se sustanció en 7 procedimientos distintos que dieron lugar a las correspondientes sentencias, que presentan, en ocasiones, una fundamentación distinta pese a la similitud de las pretensiones de las empresas recurrentes.

La primera de las sentencias recaídas como consecuencia de la impugnación de la Resolución de la GAIP 164/2020, de 27 de febrero, fue la sentencia número 3888/2021, de 30 de septiembre, que estimó parcialmente las pretensiones de la fundación privada recurrente, y que argumenta:

> "TERCERO – Frente a los alegatos del escrito de demanda, donde se invocan, en esencia, el principio de confidencialidad, y el 'Perjudici concret, definit i avaluable per aquesta part', debe decirse que la resolución impugnada, plasmados sus criterios en la parte dispositiva que se ha transcrito en el FJ 1º precedente, supone, con la relevante excepción que se dirá, una correcta ponderación de los intereses en presencia.
>
> A saber, por una parte, el interés general en la preservación del principio de transparencia, tanto más cuando en este caso, está afectado el derecho de información de un colectivo especialmente vulnerable, como es el de la 'gent gran', potenciales usuarios de las residencias sancionadas a las que se refiere la resolución del GAIP. Y por otra, los intereses reputacionales y por ende económicos de dichas residencias.
>
> CUARTO – 1) Sin embargo, en el caso de la Fundación aquí actora, titular de la Residencia X, no consta (ni lo alega la parte demandada), que la sanción que le fue impuesta conllevara la amonestación pública a la infractora.
>
> Tampoco consta (y lo niega la parte actora) que la Administración sancionadora hubiera hecho uso de la previsión contenida en el art. 99 ('Sanciones') de la Llei del Parlament 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales […]
>
> Así las cosas, resulta de aplicación al caso lo previsto en el art. 23. ('Datos personales especialmente protegidos') de la LP 19/2014 […] Previsión legal correlativa a la contemplada en el Art. 15 ('Protección de datos personales') de la Ley 19/13 […].

QUINTO – De los dos preceptos legales que se acaban de transcribir se colige que la protección de datos personales relacionados con la comisión de infracciones administrativas que no conlleven amonestación pública, se sitúa al mismo nivel que los relativos a la ideología, la afiliación sindical, la religión, las creencias, el origen racial, la salud y la vida sexual, y la comisión de infracciones penales.

Por tanto, en supuestos como el presente y en concreto, en las circunstancias de la Fundación actora, no cabe desvelar su identidad como sancionada, como límite normativo de rango legal a los derechos de transparencia y acceso a la información pública a que se contraen las reiteradas Ley 19/13 y LP 19/2014.

No obstante esa limitación en cuanto a la identificación de la sancionada, los reseñados derechos se preservan mediante la 'disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas' y el 'acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite' (arts. 15.4 y 16 de la Ley 19/13).

Procede por todo ello, con estimación parcial del presente recurso contencioso, y en congruencia por demás con la medida cautelar adoptada en su momento en la pieza separada de este proceso, anular parcialmente la resolución impugnada, en el sentido de que, de la información relativa a la sanción impuesta a la Fundación actora, debe excluirse su identificación, la del establecimiento de que es titular y su ubicación geográfica.

Debiendo adoptarse adicionalmente las medidas necesarias para que, de haber sido librada indebidamente, como se apunta en el proceso, la información concernida por la limitación aquí reconocida, no se haga uso de la misma".

La misma argumentación referida anteriormente fundamenta el fallo de la sentencia número 1438/2022, de 21 de abril de 2022, que también estima parcialmente el recurso contencioso interpuesto.

La GAIP ha impugnado en casación ambas sentencias, al considerar que fundamentan su decisión en la aplicación de un régimen de especial protección de datos personales, reservado por ley a las personas físicas, a personas jurídicas expresamente excluidas del ámbito de aplicación de la legislación de protección de datos personales.

Caso distinto es el de las sentencias 1239/2022 y 1264/2022, ambas de 31 de marzo, que pese a estimar parcialmente los recursos interpuestos, ofrecen una fundamentación jurídica notablemente distinta a la de las dos sentencias anteriores, especialmente en lo que se refiere a su fundamento jurídico segundo, sobre la protección de datos personales:

"[...] debe descartarse la invocación genérica que la actora formula en relación con el principio general de confidencialidad. Ciertamente, el artículo 13 de la Ley 39/15 hace referencia a la confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, pero el mismo precepto reenvía la cuestión a la Ley de Transparencia –apartado d/–, que es el marco normativo que disciplina esta cuestión.

En este sentido, el artículo 21.1.c/ de la Ley 19/14 limita el secreto o la confidencialidad a los supuestos específicamente establecidos por una ley, de forma que no admite una cláusula general de confidencialidad como la que invoca la recurrente.

El caso es que, como se ha dicho, la regla general que impone la normativa de transparencia no es la confidencialidad, sino la publicidad.

También debe descartarse de entrada la aplicación del límite establecido en el artículo 14.1.e/ de la Ley 19/13 –artículo 21.1.b/ de la Ley 19/14– por lo que se refiere a la prevención, investigación o sanción de las infracciones penales, administrativas o disciplinarias.

En efecto, la resolución impugnada dispone la entrega de la información relativa a las sanciones impuestas a las residencias de personas mayores así como sus titulares en el caso de las sanciones que sean firmes. Por lo tanto, se trata de una información referida a investigaciones y procedimientos sancionadores ya cerrados por la Administración con carácter definitivo.

En consecuencia, no estamos ante la entrega de información que pueda comprometer una investigación ya cerrada y resuelta o que pueda divulgar unos resultados todavía no definitivos en el ámbito administrativo, que es a lo que se refiere esta excepción.

También debe descartarse de entrada la protección informativa vinculada a la Ley 1/2019, de Secretos Empresariales, pues la información solicitada se refiere a la actividad de la Administración, concretamente a su actividad sancionadora en el sector de los geriátricos, no a una información interna de la empresa, que es lo que protege la mencionada norma.

SEGUNDO.– Debe descartarse también la aplicación al caso de la normativa de protección de datos personales.

Ciertamente los datos personales son objeto de una protección especial de acuerdo con el ordenamiento europeo, específicamente por la Directiva 2016/680 y la Ley Orgánica 3/18, de transposición.

La legislación de transparencia refleja este régimen especial. En este sentido, el artículo 23 de la Ley 19/14 determina un régimen de blindaje de los datos personales especialmente protegidos, incluyendo los rela-

tivos a las sanciones impuestas. Al mismo tiempo, el artículo 24 dispone el acceso a la información directamente relacionada con la organización, el funcionamiento o la actividad de la Administración si los datos personales son meramente identificativos, a menos que, excepcionalmente, deba prevalecer su protección.

Se dispone, asimismo, que el acceso a los datos personales quede sometido a una ponderación del interés público que pueda concurrir en la divulgación. En el mismo sentido se manifiesta el artículo 15 de la Ley 19/13.

Sin embargo, sucede que la legislación específica de protección de datos personales no resulta aplicable a las personas jurídicas, como es el caso de la recurrente. En este sentido se manifiestan categóricamente el artículo 1 de la mencionada Directiva y el mismo artículo de la Ley Orgánica 3/18.

En consecuencia, corresponde desestimar este motivo de recurso.

TERCERO.– La actora argumenta, asimismo, que la entrega de la información solicitada le supone en este caso un perjuicio concreto y evaluable, sin que sea necesario el acceso al nombre de las residencias sancionadas.

Ciertamente, el artículo 21.1.f/ de la Ley 19/14 introduce un límite a la entrega de la información por lo que se refiere a la intimidad y los demás derechos privados legítimos. Al mismo tiempo el artículo 14.1.i/ de la Ley 19/13 admite la limitación del derecho de acceso a la información pública cuando ello conlleve una afectación de los intereses económicos y comerciales.

No hay duda de que en este caso la divulgación de la información de las residencias sancionadas supone un perjuicio en su reputación que se proyecta en su competitividad y, al mismo tiempo, en los ingresos económicos del establecimiento.

Ahora bien, la presencia de algún perjuicio vinculado a la divulgación de la información que afecta a terceros es una circunstancia habitual, de forma que si esta excepción fuera absoluta bloquearía virtualmente la normativa de transparencia. Corresponde, en consecuencia, una ponderación desde la perspectiva del principio de proporcionalidad, de acuerdo con lo que disponen el artículo 13.2 de la Ley 19/13 y el artículo 22 de la Ley 19/14; esto es, considerando el objeto y la finalidad de la protección y la naturaleza de los intereses públicos o privados que puedan concurrir.

Pues bien, deben considerarse en este caso las siguientes circunstancias:

Como se ha adelantado, la información sobre las sanciones tiene una especial repercusión en la imagen y reputación de las personas sancionadas, lo que se proyecta en su competitividad en el mercado y, en definitiva, en el resultado empresarial.

Precisamente por ello la normativa ha mantenido tradicionalmente un principio de reserva por lo que se refiere a la información relativa a la identidad de los sancionados. Es muestra el Real Decreto 95/2009, por lo que se refiere a la información sobre los antecedentes penales.

También es significativo en este sentido que la publicidad de las sanciones esté considerada al mismo tiempo como una decisión adicional a tomar por el órgano sancionador según la situación –artículo 99 de la Ley 12/07, de Servicios Sociales–; incluso como una sanción accesoria en el caso del ordenamiento de defensa de los usuarios y consumidores, que es un aspecto a considerar también a la hora de valorar los intereses públicos y privados concurrentes –artículo 52.b/ de la Ley de Defensa de los Consumidores y Usuarios aprobada mediante Real Decreto Legislativo 1/07, y artículo 333.9 de la Ley 22/10 del Código de Consumo de Cataluña–.

En fin, la misma normativa de transparencia valora la información sobre las sanciones como una información especialmente crítica en el caso de las personas físicas –artículo 15.1 de la Ley 19/13 y artículo 23 de la Ley 19/14–.

Por lo tanto, la naturaleza de la información solicitada es particularmente sensible en el caso de la identidad de las residencias y de las entidades sancionadas, y así lo ha considerado recurrentemente nuestro ordenamiento.

Por contra, de la información aportada a los actos se puede deducir que en este caso el interés esencial de la información solicitada radica en el número de sanciones a las residencias de personas mayores, la naturaleza de las infracciones o, quizá, su distribución geográfica.

En conclusión, si, como se mantiene, el interés informativo se refiere en este caso a la comprobación de la actividad de control de la Generalitat de Cataluña sobre este tipo de establecimientos, no resulta indispensable divulgar la denominación de las residencias o la identidad de su titular.

Por contra, la anterior divulgación afectaría de forma sensible a los intereses empresariales y económicos y a la propia imagen de las entidades sancionadas, sin que en este caso el citado daño resulte proporcional a los beneficios y las finalidades inherentes al principio de transparencia.

Corresponde en consecuencia estimar parcialmente este recurso en los mismos términos ya adelantados en el auto de medidas cautelares;

esto es, anulando la resolución por lo que se refiere a la entrega de la información relativa al nombre de la residencia y a la identidad de la persona o entidad sancionada. Por lo que se refiere a la ubicación geográfica, deberá proporcionarse la información con un nivel de generalidad suficiente para evitar la identificación indirecta de la residencia sancionada"*.

Finalmente, en las tres sentencias posteriores (1648/2022, de 6 de mayo, 1859/2022, de 18 de mayo, y 3267/2022, de 28 de septiembre), el Tribunal fundamenta su decisión de estimar parcialmente los recursos interpuestos contra la Resolución de la GAIP 164/2020, de 27 de febrero, en base a los argumentos contenidos en las sentencias 1239/2022 y 1264/2022 citadas anteriormente:

"Sobre esta controversia jurídica se han dictado por esta Sala y Sección las sentencias 3888/2021, de 30 de septiembre de 2021, recurso 110/2020, y [1239/2022, de 31 de marzo] recurso 108/2022. Han establecido un criterio que ha de seguirse, entre otras razones, por la necesaria efectividad de los principios de unidad de doctrina y de seguridad jurídica, que en caso contrario quedarían aquí comprometidos y para cuya mayor efectividad debe siempre velar el órgano judicial que, entre otros extremos, demandan siempre de los órganos judiciales, con carácter general, una igual solución jurisdiccional para casos procesalmente idénticos en lo más esencial, en aras asimismo a la necesaria efectividad del principio de igualdad en la aplicación judicial de la ley (entre muchas otras, STC 2/2007, de 15 de enero, STC 147/2007, de 18 de junio, STC 31/2008, de 25 de febrero, y STC 13/2011, de 28 de febrero). En la segunda de las sentencias señaladas se ha establecido:

[...]

Asumiendo estos argumentos ha de ser estimado parcialmente el recurso contencioso-administrativo".

*. Traducción al castellano del fragmento original de la sentencia en catalán.