

20
19

MEMÒRIA

GAIP



COMISSIÓ DE GARANTIA
DEL DRET D'ACCÉS
A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

Aquesta memòria ret comptes de l'activitat de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) durant el 2019. D'acord amb l'article 44 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i amb l'article 27 del Reglament de la Comissió, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol, s'elabora per ser presentada al Parlament de Catalunya i al Síndic de Greuges, com a organisme avaluador.

Consta de tres parts: la memòria d'activitats, que respon a l'obligació establerta als preceptes assenyalats; el balanç sobre la situació de l'accés a la informació a Catalunya, que es preveu a l'article 27.1 del Reglament de la Comissió, i en darrer terme la memòria doctrinal, que fa difusió de les resolucions i dictàmens que estableixen criteris generals per a la resolució de futures sol·licituds.

Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública

Disseny i maquetació:

Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

Índex

Memòria d'activitats 2019

1. Composició de la Comissió	11
2. Mitjans materials i recursos humans	12
2.1. Seu	13
2.2. Personal	13
2.3. Pressupost	18
2.4. Mitjans electrònics	18
2.4.1 Web	18
2.4.2 Twitter	20
2.4.3 Dades obertes i visor de dades	20
2.4.4 Eines de gestió documental i tramitació electrònica	21
3. Activitat de la Comissió	23
3.1. Agenda institucional 2019	23
3.2. Reunions setmanals del Ple de la GAIP	25
3.3. Relacions externes	25
3.3.1 Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència	25
3.3.2 Altres òrgans de garantia del dret d'accés	25
3.3.3 Administracions locals	26
3.3.4 Síndic de Greuges	26
3.3.5 Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT)	27
3.3.6 Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental (CNAATD)	27
3.3.7 Parlament de Catalunya	28
3.3.8 Universitats	29
3.3.9 Oficina Antifrau de Catalunya	29
4. Marcs estables de col·laboració	29
5. Difusió i formació	30
6. Normes internes i manuals de reclamació i de mediació	30
7. Dictàmens i consultes	30
8. Suggeriments i queixes	33
9. Participació en projectes normatius	33
10. Criteris	34
11. Incoació del procediment sancionador	35
12. Sol·licituds d'accés a la informació pública presentades davant la GAIP	36

13. Exercici de drets respecte a les dades personals	36
14. Recursos contenciosos administratius	37
15. Resolucions judicials	40
16. Doctrina de la GAIP i resolucions destacades	40
17. Resolucions de la GAIP durant el 2019	41

Dades de l'activitat de la Comissió

1. Notes metodològiques sobre les dades de l'activitat de la Comissió	45
1.1. Apartat «Reclamacions i resolucions»	45
1.2. Apartat «Perfil del subjecte actiu i passiu»	46
1.3. Apartat «Àmbit material de les reclamacions i límits»	46
1.4. Apartat «Tramitació, mediació i execució de les reclamacions»	46
1.5. Apartat «Avaluació de la qualitat de la GAIP»	47
2. Conceptes estadístics utilitzats en les dades d'activitat de la Comissió	47
2.1. Base	47
2.2. Font	48
2.3. Representació de dades i anàlisi	48
2.4. Abast temporal	48
3. Dades de l'activitat de la Comissió	49
3.1. Reclamacions i resolucions	49
3.1.1 Reclamacions iniciades i finalitzades	49
3.1.2 Durada del procediment de reclamació	55
3.1.3 Sentit de les resolucions	58
3.2. Perfil del subjecte passiu i actiu	61
3.2.1 Subjectes passius: administracions contra les quals es reclama	61
3.2.2 Subjectes actius: persones que reclamen.....	67
3.3. Àmbit material de les reclamacions i límits	74
3.3.1 Informació que es reclama	74
3.3.2 Contra què es reclama	80
3.3.3 Límits al dret d'accés.....	82
3.4. Tramitació, mediació i execució de les reclamacions	84
3.4.1 Mediació.....	84
3.4.2 Canal de presentació de les reclamacions	91
3.4.3 Execució de les resolucions i recursos interposats	92
3.5. Avaluació de la qualitat	95

Balanç sobre la situació del dret d'accés a la informació a Catalunya l'any 2019

Evolució de l'exercici del dret d'accés a la informació i actuacions de difusió	101
Les reclamacions davant la GAIP en matèria d'accés a la informació pública	102
Àmbit material: informació pública a la qual es demana accedir	102
Perfil de les persones reclamants	103
Perfil de les administracions contra les quals es reclama. Motius de la reclamació	105
El silenci de les administracions públiques	105
Els dèficits en les resolucions expresses	107
L'organització interna de les administracions	107
La comunicació de la informació substitutiva de les resolucions	108
El trasllat a les terceres persones afectades per l'accés	108
El procediment amb mediació	109
L'aplicació dels límits legals a l'accés i les causes d'inadmissió de les sol·licituds	110
La protecció de les dades de caràcter personal	110
La confidencialitat en l'àmbit de la contractació pública	111
La informació confidencial o declarada reservada per una llei	111
Les causes d'inadmissió	112
Efectivitat del procediment de reclamació, col·laboració de les administracions i grau de compliment de les resolucions	113
Recomanacions a les administracions públiques	114

Memòria de la doctrina de les resolucions de la Comissió 2019

1. Índex analític de la doctrina de les resolucions i dictàmens de la GAIP de l'any 2019	119
2. Recull doctrinal 2019	123
I. ÀMBIT D'APLICACIÓ DEL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA ..	123
I.1. Àmbit material	123
I.1.1 Dret d'accés a la informació i no només als documents	123
I.1.2 Informació en poder de l'Administració	123
I.1.3 Traducció de documents	128
I.1.4 Concepte d'informació pública	129

I.2. Subjectes	131
I.2.1 Col·legis professionals	131
I.2.2 Consorcis	132
I.2.3 Corporacions de dret públic	135
I.2.4 Empreses públiques	135
I.2.5 Entitats socials	136
I.3. Subjectes actius	137
I.3.1 Periodistes	137
I.3.2 Diputats	138
II. EXERCICI DEL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA	141
II.1. Admissibilitat i inadmissibilitat de les sol·licituds	141
II.1.1 Necessitat d'una tasca complexa d'elaboració	141
II.1.2 Informació en fase d'elaboració	143
II.1.3 Notes i esborranys	145
II.1.4 Sol·licituds manifestament repetitives o abusives	146
II.1.5 Sol·licitud presentada amb anterioritat a l'entrada en vigor de l'LTAIPBG	147
II.2. Procediment de sol·licitud d'informació pública	148
II.2.1 Derivació de la sol·licitud	148
II.2.2 Petició de concreció o aclariment	149
II.2.3 Silenci administratiu	150
II.3. Accés efectiu a la informació sol·licitada	151
II.3.1 Forma i format de la informació	151
II.3.2 Gratuïtat	152
III. RECLAMACIONS A LA GAIP	152
III.1. Admissibilitat i inadmissibilitat de les reclamacions	152
III.1.1 La reclamació ha de tenir un objecte que sigui informació pública	152
III.1.2 Termini de presentació de les reclamacions	153
III.1.3 Reclamacions abusives	153
III.2. Procediment de reclamació	154
III.2.1 Deure de col·laboració amb la GAIP per part de l'administració reclamada i de la persona reclamant	154
III.2.2 Traslats i al·legacions de terceres persones	155
III.2.3 Ordre de tramitació de les reclamacions	157
IV. LÍMITS AL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA	158
IV.1. Les dades personals	158
IV.1.1 Ponderació de dades personals	158
IV.1.2 Dades personals especialment protegides	164
IV.1.3 Dades personals econòmiques i tributàries	166
IV.1.4 Noms d'empleats públics	168

IV.2. Els altres límits legals al dret d'accés	168
IV.2.1 Confidencialitat de procediments administratius	168
IV.2.2 Confidencialitat en la contractació pública	171
IV.2.3 Confidencialitat de les dades tributàries	171
IV.2.4 El secret professional i els drets de propietat intel·lectual i industrial	172
IV.2.5 Drets econòmics i comercials	174
IV.2.6 Intimitat i altres drets privats	177
IV.2.7 Inspecció, vigilància i control	178
IV.2.8 Infraccions i sancions (art. 21.1.b. LTAIPGB)	179
IV.2.9 Igualtat de les parts de processos judicials	179
IV.2.10 Seguretat pública	183
V. MATÈRIES OBJECTE DEL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA ..	184
V.1. Llicències i urbanisme	184
V.1.1 Urbanisme i llicències d'obres	184
V.2. Informació tributària	184
V.2.1 Informació tributària	184
V.3. Padró municipal	186
V-3.1 Padro municipal d'habitants	186
VI. RÈGIMS ESPECIALS D'ACCÉS A INFORMACIÓ PÚBLICA	187
VI.1. Electes locals	187
VI.1.1 Accés dels electes a la informació dels consorcis dels quals són membres les administracions respectives	187
VI.1.2 Aplicació d'altres límits	188
VI.1.3 Dret a obtenir còpia	189
VI.1.4 Justificació del règim especial i de la supletorietat de l'LTAIPBG	190
VI.1.5 Justificació de la finalitat de l'accés	192
VI.1.6 Límits: dades personals	193
VI.1.7 Silenci administratiu	195
VI.2. Persones interessades en un procediment administratiu en curs	195
VI.2.1 Còpies autèntiques de documents administratius	195
VI.3. Informació ambiental	196
VI.3.1 Accés a informació ambiental	196
VI.4. Representants del personal	197
VI.4.1 Accés dels representants del personal a informació sobre relacions de treball	197
VI.5. Informació judicial	199
VI.5.1 Accés a informació judicial	199
VII. PUBLICITAT ACTIVA	200
VII.1. Publicitat activa	200

Annexes

Annex 1 Dictàmens 2019	205
Dictamen núm. 1/2019	207
Consulta general sobre el dret d'accés del Comitè d'Empresa a les actes del Consell Rector de l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya.....	207
Dictamen núm. 2/2019	214
Consulta general sobre l'accés dels i de les electes locals als expedients municipals relatius a desnonaments que afectin habitatges.....	214
Dictamen núm. 3/2019	232
Consulta general sobre els límits que concorren a l'accés directe per internet a les còpies digitals dels plànols.....	232
Dictamen núm. 4/2019	243
Consulta general sobre la publicació de la documentació dels pressupostos municipals.....	243
Dictamen núm. 5/2019	252
Consulta general sobre l'accés d'electes locals a dades tributàries i sobre la publicitat de les seves retribucions.....	252
Dictamen núm. 6/2019	260
Consulta general sobre l'accés dels membres del Parlament a informació d'operacions de l'Institut Català de Finances afectada pel deure de reserva imposat per la legislació bancària i altres límits a l'accés.....	260
Dictamen núm. 7/2019	274
Consulta general sobre l'accés dels i de les electes locals de l'oposició als expedients del Ple i de la Junta de Govern i al registre d'entrades i sortides.....	274
Annex 2 Informes 2019	293
Informe sobre el Projecte d'ordre CLT/ /2019 per la qual s'aproven, es modifiquen i es deroguen taules d'avaluació i accés documental.....	295
Informe sobre el Projecte de decret / /2019 pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament parcial de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.....	308
Annex 3 Administracions locals reclamades. 2015 - 2019	335
Administracions locals reclamades 2015 - 2019.....	337
Altres administracions locals reclamades 2015 - 2019.....	345
Annex 4 Anàlisi del webde la GAIP 2019	347
Dades estadístiques del web de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública	349
Nota metodològica.....	349
Conceptes web i metodologia.....	349
Anàlisi estadística del web de la GAIP. 2019.....	351

Memòria d'activitats 2019



COMISSIÓ DE GARANTIA
DEL DRET D'ACCÉS
A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

1. Composició de la Comissió

La composició i designació de la Comissió es regula a l'article 40 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTAIP-BG), que en preveu la composició i els requisits per al nomenament dels seus membres. Inicialment, la Moció 179/X del Parlament de Catalunya, sobre les accions per desplegar aquesta Llei, aprovada a la sessió de 5 de febrer de 2015, va concretar en cinc el nombre de membres per a aquella legislatura.

D'acord amb el que preveu l'apartat 3 de l'article 40 LTAIPBG, els membres que integren la Comissió han de ser elegits per una majoria de tres cinquenes parts del Parlament de Catalunya d'entre juristes especialistes en dret públic i tècnics en matèria d'arxius o gestió documental experts de competència i prestigi reconeguts, amb més de deu anys d'experiència professional. L'apartat 2 del mateix article també assenyala que, abans d'ésser designats membre de la GAIP, cal que els candidats compareguin davant la comissió parlamentària corresponent per tal que aquesta els avaluï amb relació a les condicions requerides per al càrrec.

De conformitat amb aquests requeriments, el Ple del Parlament de Catalunya de 30 d'abril de 2015 va designar els membres de la Comissió, gràcies a les votacions de més de tres cinquenes parts de la cambra i prèvia avaluació de la idoneïtat professional dels candidats en seu de la Comissió Primera el 28 d'abril de 2015. Així, la Comissió va passar a estar formada inicialment per: la senyora Elisabet Samarra Gallego, el senyor Oriol Mir Puigpelat, el senyor Manuel Ibarz Casadevall, el senyor Josep Mir Bagó i la senyora Teresa Perelló i Domingo.

La Mesa del Parlament, en la sessió celebrada el 5 de maig de 2015, va adoptar la Resolució 1029/X del Parlament de Catalunya, en la qual acorda que el règim retributiu dels membres de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública quedi assimilat al de director general.

El nomenament dels membres de la Comissió es va fer pel Decret del president de la Generalitat número 102/2015, d'11 de juny (DOGC núm. 6892, de 15.06.2015), i la presa de possessió va tenir lloc el 15 de juny de 2015, a la seu del Departament de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat, competent en matèria de transparència en aquell moment.

Tanmateix, el senyor Oriol Mir Puigpelat, el dia 16 de juny de l'any 2017, va presentar a la presidenta del Parlament de Catalunya la seva renúncia al càrrec, amb motiu de la seva incorporació com a professor a la Universitat Pompeu Fabra, i amb efectes a partir de l'1 de juliol del mateix any. Amb posterioritat, i arran de l'entrada en vigor del Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol, la senyora Teresa Perelló i Domingo i el senyor Manuel Ibarz Casadevall, els dies 20 de juliol de 2017 i 29 d'octubre de 2017, respectivament, van perdre la condició de membres de la Comissió en aplicació del previst per l'article 12.1.g del Reglament, que preveu la pèrdua de la condició de membre en el cas d'arribar a l'edat de setanta anys.

Davant d'aquests esdeveniments, el Ple de la Comissió va aprovar en data 20 de novembre de 2017, una Nota sobre la validesa del funcionament de la GAIP amb dos membres, que es pot consultar amb l'acta aixecada de la sessió per la secretària tècnica, a l'apartat del web «Reglament, manuals i normativa interna» de la Comissió, i que conclou, en termes literals, el

següent: «El nombre legal mínim de membres de la GAIP és de tres. Si el nombre vigent de membres de la GAIP (és a dir, el total dels nomenats no afectats per cap causa de pèrdua de la seva condició) és de tres, la Comissió pot funcionar amb plena normalitat. En un escenari en el qual el nombre de fet dels membres de la GAIP es redueixi a dos, aquest fet suposarà una anomalia que tanmateix no afectarà la validesa del seu funcionament i dels seus acords, sempre que els dos membres assisteixin a les sessions del Ple i votin els acords que requereixen majoria absoluta, ja que aquesta majoria queda fixada en un mínim de dos, que és la que correspon a un nombre legal mínim de tres. En els procediments de reclamació en què, per voluntat de la persona reclamant, s'hagi seguit un procediment amb mediació, si no hi ha acord de les parts i cal una resolució de la GAIP, el vocal que hagi participat com a mediador s'abstindrà d'instruir el procediment amb resolució i participar en les deliberacions de la Resolució, per bé que podrà participar en la votació».

Resta pendent la designació per part del Parlament de Catalunya, de conformitat amb l'article 40 LTAIPBG i els articles 8 i següents del Reglament de la Comissió, de nous membres de la GAIP.

2. Mitjans materials i recursos humans

L'article 41 LTAIPBG atribueix a la Generalitat la dotació dels mitjans personals i materials necessaris de la Comissió, per a l'exercici de les seves funcions, a través del departament que es determini per decret, i respectant-ne la independència orgànica i funcional.

L'any 2015 la provisió de mitjans va correspondre al Departament de Governació i Relacions Institucionals, aleshores competent en matèria de transparència, però a partir de la creació del Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència, d'acord amb les previsions dels decrets 2/2016, de 13 de gener, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 7037), i 45/2016, de 19 de gener, d'estructuració del Departament, la provisió de mitjans materials i recursos humans de la Comissió va correspondre a aquest Departament.

L'any 2018 es va aprovar el Decret 1/2018, de 19 de maig, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que va ser modificat pel Decret 26/2018, de 2 de juny, que va modificar l'àmbit competencial dels diferents departaments de l'Administració de la Generalitat, així com la seva denominació.

El Decret 111/2018, de 19 de juny, de reestructuració del Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, va introduir els canvis organitzatius imprescindibles per adequar l'estructura de l'anterior Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència a la nova estructuració. Però tanmateix, va ser necessària també l'aprovació del Decret 83/2019, de 24 d'abril, de reestructuració del Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència per actualitzar de forma conjunta tota l'organització departamental.

És l'article 1 d'aquest Decret 83/2019, de 24 d'abril, el que preveu a l'apartat 2.c que resta adscrita al Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència la Comissió

de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, mitjançant la Secretaria de Transparència i Govern Obert.

En aquest sentit, l'article 4 del Reglament de la Comissió també disposa expressament que la GAIP està adscrita al departament de l'Administració de la Generalitat de Catalunya competent en matèria de polítiques de transparència, el qual li ha d'oferir la informació i el suport necessari per garantir el compliment de la normativa pressupostària de personal, patrimonial, de contractació i anàlogues per part de la Comissió.

El Reglament de la Comissió, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol, desenvolupa al Capítol VII, relatiu als mitjans, la suficiència de mitjans i els mitjans econòmics de la Comissió. Es preveu específicament que la Comissió ha de disposar dels mitjans personals i materials necessaris i suficients per a l'exercici correcte de les seves funcions amb independència orgànica i funcional, i que correspon al Govern dotar-la a aquest efecte.

2.1. Seu

La Comissió té la seu a la ciutat de Barcelona, al carrer de la Tapineria, número 10. L'article 5 del Reglament assenyala que la Comissió té la seu a la ciutat de Barcelona, sens perjudici que es pugui reunir a qualsevol altra localitat catalana i d'allò que es preveu per al procediment de mediació.

Sobre el lloc de realització de la mediació, l'article 38 del Reglament disposa que les sessions de mediació es poden realitzar a la seu de la Comissió o bé a la seu del subjecte afectat per la reclamació, si així ho accepten les parts i es garanteixen la neutralitat i imparcialitat inherents al procediment amb mediació, sens perjudici de la possibilitat de celebrar les sessions de mediació a través de mitjans electrònics, sempre que es garanteixi l'autenticació i identificació de les persones i els subjectes participants, la constància de les comunicacions i la seguretat, la integritat i la disponibilitat de les dades i els documents tramesos, pràctica habitualment força difosa, tal com es detalla en l'apartat corresponent relatiu a la mediació.

2.2. Personal

L'any 2015 el Departament de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat de Catalunya va dotar la Comissió amb dues places de suport administratiu i una per a la Secretaria Tècnica de la Comissió, amb el compromís de valorar la necessitat d'incrementar la dotació de personal tan bon punt la posada en funcionament de l'òrgan permetés disposar d'elements indicadors de la càrrega de treball que hauria d'assumir. Durant el 2015 també es va assignar una plaça C-18 provinent del mateix Departament i que, actualment, s'ha adscrit de forma definitiva a la Comissió. A causa de l'increment constant de l'activitat de la Comissió, s'ha fet indispensable augmentar la dotació de personal durant els anys 2016, 2017, 2018 i 2019. Les places s'han cobert amb personal de reforç provisional, mentre resta pendent la relació de llocs de treball de la GAIP. Provisionalment, la GAIP disposa de quatre places de tècnics superiors, per tal de donar suport a la secretària tècnica de la Comissió, una plaça de tècnic mitjà i una plaça de reforç administratiu, totes de reforç, per donar suport a les tasques de tramitació de les reclamacions i la resta de funcions que corresponen a la GAIP, especificades expressament a l'article 7 del Reglament de la Comissió.

Durant l'any 2019, doncs, la GAIP ha disposat del personal següent per a la realització de les seves funcions:

- 1 plaça de tècnic superior A-29
- 4 places de tècnic superior de reforç A-21
- 1 plaça de tècnic mitjà de reforç B-16
- 1 plaça de suport administratiu C-18
- 2 places de suport administratiu C/D-16
- 1 plaça de reforç administratiu C-13

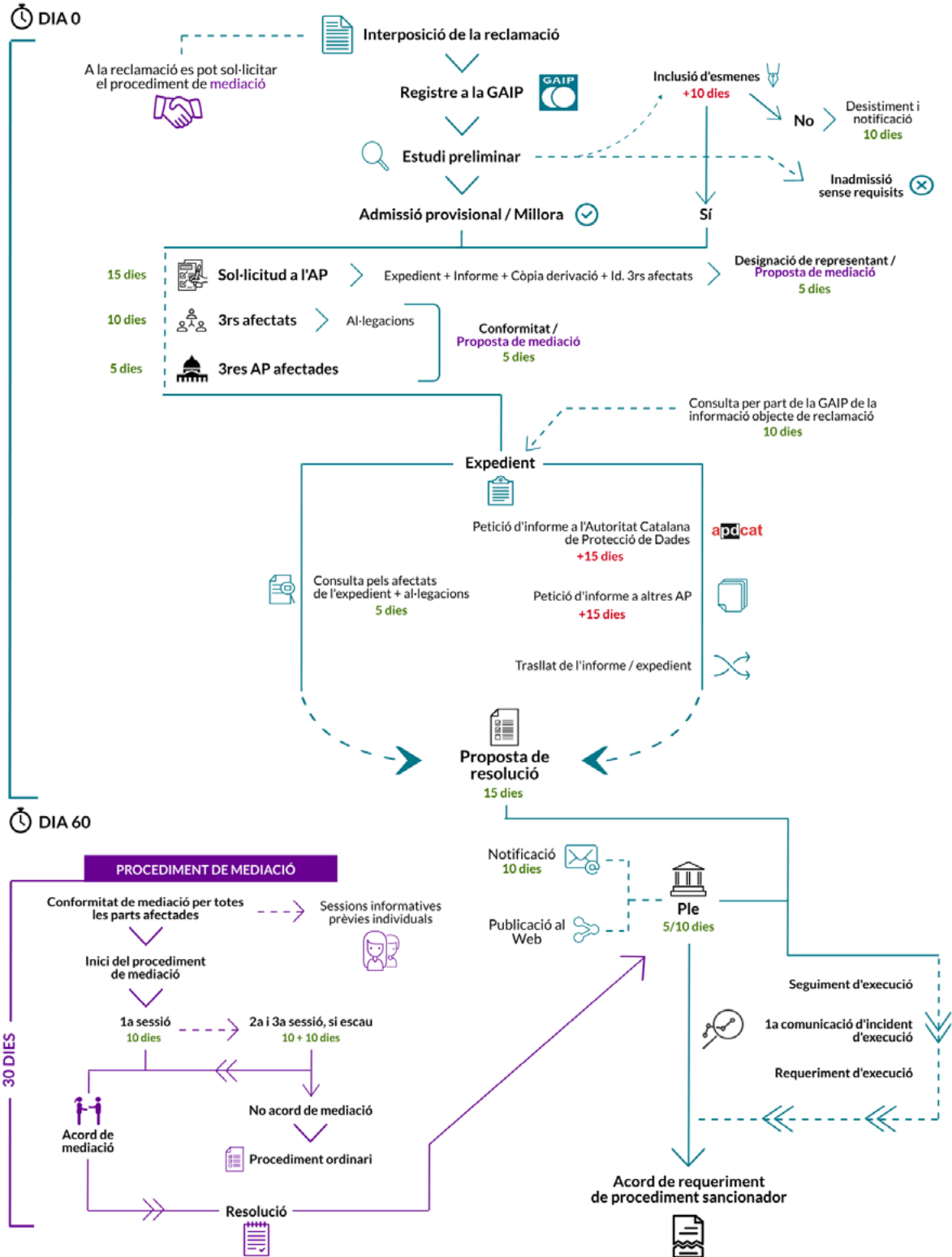
Tal com s'ha assenyalat en els darrers anys, la dotació de personal, fins i tot amb les places de reforç, resulta totalment insuficient per atendre correctament les funcions que corresponen a la GAIP, en l'àmbit de la tramitació de les reclamacions, de l'atenció de consultes, d'activitats de divulgació que corresponen a la Comissió, entre d'altres, reforçades a partir de l'aprovació del Reglament, mitjan el 2017, i que han experimentat un creixement sostingut des de la seva posada en funcionament.

Cal destacar que l'augment de feina de la Comissió, relacionat directament amb un nombre més alt de reclamacions, així com el fet que, des de l'any 2017, la GAIP disposi únicament de dos vocals, ha comportat un increment continu de les tasques que els corresponen, i que a més, tal com s'ha exposat, no s'ha vist compensat amb més personal.

L'estudi sobre el dimensionament de les necessitats de personal, tant quantitatives com qualitatives, de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública dut a terme per la Direcció General de la Funció Pública, conclouia que la dotació de recursos l'any 2017 era insuficient, i ressaltava la necessitat de dotar la GAIP d'un personal de plantilla especialitzat amb les corresponents tasques de funcions administratives de tramitació, assessorament jurídic, i suport en matèria de comunicació, així com en els àmbits d'especialització en mediació i reclamació.

Tal com ja s'ha esmentat, per a l'exercici correcte de les funcions, amb independència orgànica i funcional, la Comissió ha de disposar dels mitjans personals i materials necessaris i suficients, i és al Govern a qui li correspon aquesta dotació, de conformitat amb l'article 51 del Reglament. Els condicionants derivats de la conjuntura política, administrativa i pressupostària de la Generalitat de Catalunya han impedit que s'hagi pogut impulsar per part del Govern la creació i l'aprovació de la relació de llocs de treball de la GAIP ajustada a l'estudi del dimensionament esmentat. Així doncs, la Comissió continua funcionant, quasi cinc anys després de la seva creació, amb personal de reforç, amb continuïtat limitada. Aquest fet perjudica la conservació del coneixement, fet que és especialment greu tenint en compte la complexitat del procediment de reclamació, que s'il·lustra al diagrama de flux següent i que esquematitza els tràmits que s'han de dur a terme des que es presenta una reclamació fins que finalitza el procediment, a fi de donar garanties suficients a totes les parts afectades, sens perjudici de la necessitat d'atendre les altres funcions que corresponen a la Comissió, totes amb un grau d'especificació destacat que requereixen personal format i experimentat en el desenvolupament de les tasques corresponents.

TRÀMITS I TERMINIS DEL PROCEDIMENT DE TRAMITACIÓ DE RECLAMACIÓ DAVANT LA GAIP



A banda de l'activitat principal de la Comissió, de resolució de les reclamacions en matèria d'accés a la informació, l'any 2019 s'han continuat atenent consultes, formulades per administracions o ciutadans, sobre l'aplicació de la normativa en matèria d'accés a la informació pública o sobre el procediment de reclamació; s'han elaborat dictàmens a petició dels ens obligats per l'LTAIPBG; s'ha assistit a i participat en activitats de formació i de difusió del dret d'accés; s'han mantingut relacions institucionals amb un ventall ampli d'òrgans; s'han impulsat les eines de tramitació electrònica; s'ha actualitzat la creació del compte oficial del Twitter de la Comissió, així com la pàgina web (www.gaip.cat); s'ha dut a terme la traducció de les resolucions destacades; s'ha elaborat la memòria d'activitats i doctrinal, així com altres actuacions derivades de la gestió interna de la Comissió. Totes aquestes tasques requereixen el desenvolupament de funcions addicionals més enllà de les funcions específiques de la tramitació de les reclamacions interposades davant la GAIP, ja sigui mitjançant el procediment ordinari de reclamació o el de mediació. Aquestes funcions queden representades a la següent infografia:

LES FUNCIONS DE LA GAIP



La **GAIP** vetlla pel **compliment i les garanties** del dret d'accés a la informació pública

- **1** **Resol** les **RECLAMACIONS** interposades contra les administracions que no han donat accés (total o parcial) a **INFORMACIÓ PÚBLICA**

Amb possibilitat d'utilitzar la via de la **MEDIACIÓ**
- **2** **SUPERVISA EL COMPLIMENT** de la legislació vigent **en matèria d'accés a la informació pública**

El **Síndic de Greuges** és competent per a avaluar el compliment de la Llei
- **3** **Orienta** els subjectes amb obligacions de **PUBLICITAT ACTIVA**, a partir de les reclamacions que es tramiten, sobre les informacions més sol·licitades
- **4** **IMPULSA** accions de **difusió, formació, divulgació i sensibilització** del dret d'accés a la informació pública

gaip.cat
dades obertes catalunya
- **5** **Atén** les **CONSULTES** que puguin formular els subjectes obligats al compliment de la llei sobre transparència i garanties del dret d'accés
- **6** Estableix criteris per garantir una **aplicació homogènia** de la legislació i adopta mesures de **COORDINACIÓ** amb

Generalitat de Catalunya
Departament de Cultura
Secretaria General
apdcat
- **7** **Realitza informes** sobre els **PROJECTES NORMATIUS** que elaboren les administracions públiques catalanes

Sempre que aquests projectes normatius estiguin **relacionats amb el dret d'accés a la informació pública**

🎯 Per consultar amb més detall les funcions de la Comissió, vegeu l'article 7 del **Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública**, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol

2.3. Pressupost

La Comissió es configura com un òrgan independent orgànicament i funcionalment de l'Administració de la Generalitat, sense estar subjecta a instruccions jeràrquiques, però sense autonomia pressupostària. Així doncs, la GAIP no disposa de pressupost propi, dret que sí que tenen reconegut altres òrgans de garantia de funcions similars, de manera que les despeses de personal i altres conceptes derivats de les funcions i activitats de la Comissió estan subjectes a l'autorització prèvia del departament de la Generalitat d'adscripció, i assumides amb càrrec al pressupost del departament esmentat.

L'article 52 del Reglament de la Comissió, aprovat el juliol de 2017 (Decret 111/2017, de 18 de juliol), va establir una previsió sobre la dotació i l'autonomia pressupostària de la GAIP, preveient que correspongui a la Comissió l'elaboració d'un avantprojecte de pressupost propi anual, que ha de sotmetre a l'aprovació del departament de la Generalitat al qual s'adscriu i que, un cop aprovat, ha de constar en un apartat propi dins el pressupost d'aquell departament. Malgrat aquesta previsió normativa, la pròrroga dels pressupostos de la Generalitat durant el 2019 ha impedit que la Comissió hagi disposat en aquest exercici d'un pressupost propi, amb la reserva de fins 10.000 € en el pressupost del Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, per a despeses de funcionament, formació, publicacions i representació de la GAIP.

2.4. Mitjans electrònics

2.4.1 Web

La Comissió disposa d'un servei web (www.gaip.cat) que difon les resolucions, els acords, els dictàmens, els informes i els criteris que aprova el Ple de la GAIP, en relació amb les reclamacions i altres peticions que se li presenten, i facilita la presentació electrònica de reclamacions. El web també informa de l'actualitat més destacada i les últimes notícies, de l'agenda oficial dels seus membres, de les despeses, de les actes de les seves reunions plenàries i del personal que la integra, així com de les seves retribucions.

El portal web de la GAIP contribueix a la difusió del dret d'accés a la informació pública, així com a l'exercici del dret per part de la ciutadania. Per tal de fer més accessible i comprensible la regulació i les activitats que duu a terme la Comissió s'ha creat un nou apartat on es difonen infografies que permeten visualitzar l'activitat de la Comissió i que representen de forma molt intuïtiva el procediment de reclamació, la normativa reguladora de l'exercici del dret d'accés i altres aspectes destacats de l'activitat de la GAIP. Amb aquest format, la GAIP vol apropar a tothom, de manera intuïtiva i fàcil, el coneixement de diverses temàtiques que, a títol d'exemple, s'exposen a continuació:

- Composició i regulació de la GAIP
- Funcions de la Comissió
- Òrgans de garantia del dret d'accés a la informació pública
- Dades estadístiques
- Aspectes del procediment de reclamació

Aquestes infografies s'han anat publicant durant l'any 2019, amb l'objectiu de facilitar la comprensió de tots aquests aspectes a la ciutadania, així com d'oferir més transparència en relació amb les estadístiques de l'activitat de la GAIP.

El personal de la Comissió s'esforça a mantenir adequadament informats i actualitzats tots els apartats del web, malgrat no disposar, com li correspondria, dels treballadors necessaris amb l'especificació en funcions i formació de gestió de continguts web. Els continguts s'actualitzen setmanalment, amb la publicació de les resolucions aprovades en la darrera sessió plenària, i el resum de les reclamacions admeses a tràmit.

D'altra banda, i atesa la importància d'avaluar el servei que presta la GAIP, a partir de l'experiència de les persones reclamants, i en compliment de les previsions relatives al portal de la GAIP, es disposa d'un apartat al web que recull la mitjana, actualitzada mensualment, de les avaluacions de qualitat de cadascun dels cinc indicadors de servei, a través del qual es pot observar la valoració mitjana obtinguda fins a l'actualitat per a cadascun dels aspectes per als quals es demana valoració. Aquesta memòria incorpora un apartat específic relatiu a les avaluacions de la qualitat del servei de la Comissió, que analitza també les observacions recollides amb les respostes expressades per les parts reclamants.

El portal web de la Comissió també incorpora un apartat relatiu a la protecció de dades personals, per tal de donar compliment a les exigències del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, del 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades, i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE, així com a la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals. En aquest apartat es posen a la disposició de la ciutadania diferents formularis que faciliten l'exercici del dret d'accés, de limitació, d'oposició, de rectificació o de supressió de dades davant la Comissió, s'informa de la recollida i tractament de les dades a la Comissió, de les dades de contacte de la persona que exerceix de delegat/ada de protecció de dades, així com del Registre d'activitats de tractament.

La GAIP també informa al seu web, a l'apartat «Altres acords i resolucions», de totes les resolucions adoptades per la Comissió en relació amb les sol·licituds d'accés a la informació pública que se li han adreçat, com a òrgan administratiu que resta obligat, com qualsevol altre, a satisfer el dret d'accés a la informació pública, d'acord amb la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG). Igualment, en aquest apartat s'hi poden consultar, degudament anonimitzades, les resolucions relatives a l'exercici dels drets que preveu la normativa de protecció de dades, que s'han esmentat en el paràgraf anterior.

L'espai web de la GAIP disposa d'un cercador de resolucions que permet acotar la recerca d'acords amb els paràmetres del formulari (dates, paraules clau, administració reclamada, sentit de la resolució...), així com d'un índex doctrinal que recull les resolucions més destacades i les que estableixen criteris interpretatius, des del 2015 fins al 2018, i és previst que s'actualitzi amb els continguts del 2019 un cop tancada la present memòria.

El web de la GAIP també manté actualitzat l'apartat «Òrgans similars», que enllaça amb els altres òrgans de garantia creats per les respectives legislacions de transparència i accés a la

informació amb funció revisora de les decisions administratives en matèria de dret d'accés, com aquesta Comissió.

Aquesta Memòria incorpora com a Annex 4 un document d'anàlisi del web de la GAIP que recull les dades estadístiques relatives al web durant l'any 2019.

2.4.2 Twitter

A finals del 2018, es va posar en funcionament un compte de Twitter corporatiu (@gaipcat) amb l'objectiu de fer la màxima difusió de la doctrina de la Comissió (resolucions, dictàmens i criteris interpretatius), així com dels aspectes i procediments relacionats amb el dret d'accés a la informació pública dels ciutadans.

Doncs bé, durant l'any 2019 el contingut del Twitter s'ha anat ampliant amb la incorporació de notícies destacades, la difusió de les infografies, de les dades i estadístiques de la GAIP i la difusió de continguts d'altres organismes, entre d'altres.

2.4.3 Dades obertes i visor de dades

Des del segon trimestre de 2019, la Comissió ha treballat en una nova iniciativa amb el suport del Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència per oferir a la ciutadania una base de dades mitjançant la qual es pogués consultar informació detallada sobre totes les resolucions aprovades per la Comissió des de l'any 2015 fins a l'actualitat.

Com a conseqüència d'aquesta iniciativa, l'últim trimestre de l'any 2019 es va publicar al Portal de Dades Obertes de la Generalitat de Catalunya un *dataset* conformat per un conjunt de variables relatives a les resolucions aprovades per la Comissió: des de la data d'interposició de la reclamació, passant per la informació reclamada, fins a la condició de la persona reclamant. Actualment, aquest *dataset* s'actualitza mensualment amb les noves resolucions aprovades.

També en relació amb el conjunt de dades en obert que ha publicat la GAIP, s'ha creat un visor de dades que permet, de manera més accessible, exposar el conjunt d'indicadors estadístics que conformen el *dataset* de Dades obertes de la Comissió. Mitjançant el programari del Power BI, s'ha creat una eina interactiva i intuïtiva que ofereix un servei molt complet d'anàlisi de dades i en proporciona un tractament i una informació detallats. En aquest sentit, la implementació d'aquesta eina ha permès transformar i incorporar al portal web de la Comissió la visualització de dades interactives, i facilitar al ciutadà l'explotació d'aquestes dades.

Dins del visor de dades de la GAIP, incorporat en un nou apartat del web, el ciutadà disposa de quatre blocs en els quals pot consultar diversa informació. A més, en cadascun d'aquests blocs s'hi pot trobar un requadre per filtrar les dades, que permet acotar les dades per any i pel sentit de la resolució, entre altres variables. Totes les pàgines disposen d'icones per moure's per totes les visualitzacions, retornar a la portada, i eliminar els filtres agregats.

Així doncs, la primera pàgina de l'apartat del visor de dades incorpora les dades sobre el perfil dels reclamants, tipus de persones que reclamen la informació, matèries i administracions contra les quals reclamen; la segona pàgina mostra l'evolució de les reclamacions i reso-

lucions, que comprèn les dades del nombre de reclamacions que s'han interposat, per quin canal s'han interposat i si s'ha demanat el procediment de mediació; la tercera pàgina enllaça al detall de les reclamacions, és a dir, a la informació descriptiva que indica l'especificació del tema, el sentit i les parts, entre d'altres; i, a la quarta pàgina, s'hi troba un cercador de reclamacions i l'enllaç al text íntegre de les resolucions.

L'últim apartat de tots és una Nota que fa referència a la metodologia utilitzada, aspectes tècnics sobre el *dataset*, origen de les dades, i també aspectes legals relacionats amb les dades mostrades.

2.4.4 Eines de gestió documental i tramitació electrònica

La Comissió disposa d'un formulari específic per a la presentació telemàtica de reclamacions, que és accessible des de la pàgina web de la Comissió i des del web tramits.gencat.cat des del mes de novembre de 2015.

Per tal de fomentar la tramitació electrònica de les administracions, al llarg del 2019 s'han atès nombroses consultes de ciutadans en relació amb la presentació telemàtica de les reclamacions i s'ha requerit l'esmena d'aquest tràmit als subjectes obligats. També amb l'objectiu d'oferir una administració electrònica de qualitat, el personal de la Comissió s'ha reunit periòdicament amb diverses unitats del Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència per estudiar noves funcionalitats del Tramitador Genèric que facilitin al màxim aquest tipus de tramitació.

Durant el 2019 la majoria de reclamacions s'han rebut per canal electrònic. Hi ha una diferència notòria entre les reclamacions que s'han rebut per aquesta via respecte a les que s'hi van rebre els anys anteriors: l'any 2016 es van rebre 84 reclamacions per canal electrònic, l'any 2017 se'n van rebre 244, l'any 2018 van entrar-ne 352, i al llarg de l'any 2019 més de tres quartes parts de les reclamacions, concretament 679, van registrar-se per canal electrònic, sobre un total de 848 reclamacions. D'altra banda, 53 reclamacions s'han formalitzat presencialment a un registre administratiu; s'han presentat 2 reclamacions per correu certificat, i, finalment, 114 reclamacions s'han presentat al registre presencial de la GAIP.

La disponibilitat per part del Consorci d'Administració Oberta de Catalunya d'un sistema de signatura digital interoperable molt més accessible i usable per a la ciutadania que els tradicionals contribueix a l'augment constant de les reclamacions presentades per via electrònica a la GAIP durant els anys 2017, 2018 i en especial en l'últim període analitzat, el 2019. Per tant, la tendència és a un augment exponencial any rere any, arribant el 2019 al punt més alt (80% de les reclamacions entren per tràmit electrònic). Aquest sistema es basa en l'enviament d'una contrasenya al telèfon mòbil a partir de l'alta en un registre que es pot fer electrònicament (IdCAT mòbil), que facilita l'ús del canal electrònic tant per sol·licitar informació a les administracions com per presentar reclamacions davant la GAIP.

Fins ara, en la seva relació amb les administracions obligades, la GAIP ha estat utilitzant sempre que ha estat possible els canals electrònics corporatius, de manera que els tràmits amb les administracions locals s'han realitzat mitjançant la plataforma interoperable EACAT, gestionada pel Consorci d'Administració Oberta de Catalunya, i en les comunicacions amb la Generalitat, mitjançant l'eina corporativa e-Valisa. Pel que fa a la relació electrònica amb les

persones reclamants, la GAIP utilitza el servei de notificació electrònica e-NOTUM, que permet un accés fàcil als actes notificats previ avís a un telèfon mòbil o un correu electrònic.

Ara bé, aquest any 2019 la GAIP també ha dut a terme la implementació de tres tràmits específics d'EACAT: el tràmit de gestió de les reclamacions, de petició i emissió d'informes sobre projectes normatius i de petició i aprovació de dictàmens sobre consultes generals en relació amb la transparència i el dret d'accés. Aquests tràmits de reclamacions, informes i dictàmens amb altres administracions únicament a través de la Plataforma EACAT han estat implementats amb la finalitat de facilitar la tramitació de les reclamacions, dictàmens i informes i formalitzar un únic canal de comunicació entre les administracions públiques i altres ens obligats. La implementació dels tràmits de referència ha permès garantir la seguretat i la identificació dels subjectes que es comuniquen amb la Comissió. Tanmateix, ha requerit i encara requereix una tasca de difusió i d'informació de l'existència d'aquesta via de tramitació, així com l'assessorament i acompanyament en la realització efectiva del tràmit. Així, des de la Comissió es va informar les diferents administracions públiques amb les quals es relaciona la GAIP del canvi a aquesta plataforma única de tramitació per a la millor identificació i seguretat en l'actuació de les administracions en aquest àmbit.

D'altra banda, durant l'any 2019 s'ha continuat treballant amb l'eina de gestió dels expedients Tramitador Genèric de la Generalitat de Catalunya, que permet tramitar el procediment de reclamació davant la GAIP ja sigui mitjançant el procediment de mediació o el procediment ordinari de reclamació. Aquesta eina permet dur a terme una tramitació eficaç i eficient de la tramitació de les reclamacions, així com estalviar costos a ciutadans i empreses, reforçant les garanties de les persones interessades i de les parts.

El Tramitador Genèric també permet a la GAIP donar compliment als requeriments previstos per la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. La GAIP ha de practicar de manera electrònica les notificacions per a determinats procediments i en relació amb determinats col·lectius de persones físiques i també en relació amb les persones jurídiques.

La gestió de tots els documents que integren el procediment de reclamació davant la GAIP a través del Tramitador Genèric de la Generalitat permet a la Comissió donar compliment a totes les mesures de seguretat i les garanties de gestió documental necessàries en compliment de la normativa de protecció de dades i d'arxiu documental.

Finalment, específicament en l'àmbit de l'avaluació i conservació documental, el treball iniciat l'any 2018 a fi d'avaluar la documentació dels expedients de reclamació i les memòries anuals de la Comissió, juntament amb la Subdirecció General de Recursos Humans, Organització i Règim Interior del departament d'adscripció, ha permès l'aprovació de les taules d'avaluació de la documentació de la Comissió. En concret, el Ple de la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental va aprovar el dia 18 de juny de 2019 la taula Gestió de les reclamacions d'accés a la informació pública de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública i va resoldre la conservació permanent de la resolució i l'eliminació total de la resta de documentació un cop transcorreguts quinze anys des del tancament de l'expedient. Anteriorment, a la sessió de la mateixa Comissió de 27 de novembre de 2018, es va aprovar la taula Rendició de comptes de la Comissió de Garantia del

Dret d'Accés a la Informació Pública, que preveu la conservació permanent de les memòries anuals de la Comissió.

3. Activitat de la Comissió

3.1. Agenda institucional 2019

L'agenda institucional de la Comissió es pot consultar al web de la GAIP, i s'hi relacionen els actes, seminaris i reunions que han tingut lloc. L'agenda recull les sessions de mediació que se celebren en relació amb les reclamacions que es tramiten mitjançant aquest procediment, que durant l'any 2019 van ser 23.

A banda d'això, els membres i la secretària tècnica de la GAIP han participat en diverses jornades i sessions formatives o divulgatives del dret d'accés a la informació pública, entre les quals destaquen les següents:

- Reunió de treball amb la Fundación Democracia y Gobierno Local, celebrada el 23 de gener. La presidenta de la GAIP, la senyora Elisabet Samarra, va assistir a la reunió de treball amb la fundació, que es va centrar a comentar l'edició del projecte d'Anuari de Transparència Local, en el marc de l'acord de col·laboració entre ambdues entitats.
- Reunió amb la Sindicatura de Comptes, celebrada el 27 de març. El vocal de la GAIP, el senyor Josep Mir, es va reunir amb el Síndic Major de la Sindicatura de Comptes, l'il·lustre senyor Jaume Amat, i amb un dels síndics de la Sindicatura, el senyor Miquel Salazar.
- Jornada sobre Transparència i Confidencialitat, celebrada el 28 de març. La presidenta de la GAIP, la senyora Elisabet Samarra, va assistir a la Jornada sobre Transparència i Confidencialitat, organitzada per la Fundación Democracia y Gobierno Local juntament amb la Diputació de Saragossa. En el marc de la Jornada, la presidenta va participar en la taula rodona centrada en l'exposició de casos pràctics relacionats amb la transparència en l'àmbit local.
- VI Col·loqui «Ejecución de las resoluciones de los órganos garantes» celebrada el 10 de juny. La presidenta de la GAIP, la senyora Elisabet Samarra, va assistir al sisè col·loqui sobre l'execució de les resolucions dels òrgans de garantia de la transparència, que va tenir lloc a Madrid, i que va organitzar el Consell de Transparència i Bon Govern.
- Reunió amb la Xarxa de Consells i Comissionats de Transparència, celebrada el 16 de setembre. La presidenta de la GAIP, la senyora Elisabet Samarra, va assistir a una reunió dedicada a fixar els ponents i continguts del III Congrés Internacional de Transparència 2019 de Màlaga, que va tenir lloc a Madrid, juntament amb la Xarxa de Consells i Comissionats de Transparència.
- Reunió amb la Comissió de Seguiment del Protocol de col·laboració amb la Fundación Democracia y Gobierno Local, celebrada el 17 de setembre. La presidenta de la GAIP, la senyora Elisabet Samarra, va assistir a la reunió de la Comissió de Seguiment del Protocol de col·laboració amb la Fundación Democracia y Gobierno a Madrid.

- Jornada sobre el Dia Internacional per l'Accés Universal a la Informació, celebrada el 26 de setembre. La presidenta de la GAIP, la senyora Elisabet Samarra, va assistir com a ponent a la Jornada, celebrada a l'Escola de l'Administració Pública de Catalunya, en motiu del Dia Internacional per l'Accés Universal a la Informació.
- Reunió amb l'Àrea de Transparència de Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya, celebrada el 27 de setembre. La secretària tècnica de la GAIP, la senyora Àgata Solernou, va assistir a una reunió amb l'Àrea de Transparència dels Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya.
- IV Congrés Internacional de Transparència, celebrat entre els dies 30 de setembre a 3 d'octubre. La presidenta de la GAIP, la senyora Elisabet Samarra, va participar en el IV Congrés Internacional de Transparència a Màlaga.
- Taula de diàleg «El dret d'accés com a instrument de transparència metropolitana; reptes i avenços», celebrat el 13 de novembre. La presidenta de la GAIP, la senyora Elisabet Samarra, va participar en el diàleg, organitzat per l'Agència de Transparència de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, i que versava sobre el dret d'accés com a instrument de transparència metropolitana; reptes i avenços.
- I Jornada Canària de Transparència Digital i Dret d'Accés, celebrades els dies 27 i 28 de novembre. La presidenta de la GAIP, la senyora Elisabet Samarra, va participar en la I Jornada Canària de Transparència Digital i Dret d'Accés organitzades pel Comissionat de Transparència de Canàries, al Parlament de Canàries, a Santa Cruz de Tenerife.
- Reunió amb la Xarxa de Consells i Comissionats de Transparència, celebrada el 29 de novembre. La presidenta de la GAIP, la senyora Elisabet Samarra, va assistir a la reunió de la Xarxa de Consells i Comissionats de Transparència a Santa Cruz de Tenerife per tal de consensuar modificacions legislatives en matèria de transparència i accés a la informació pública.
- XII Jornada de Seguretat Alimentària i Administració Local: transparència i seguretat alimentària, celebrada el 12 de desembre. El vocal de la GAIP, el senyor Josep Mir, va participar en la XII Jornada de Seguretat Alimentària i Administració Local: transparència i seguretat alimentària, organitzada per l'Agència Catalana de Seguretat Alimentària i el Departament de Salut de la Generalitat de Catalunya, a l'Espai Francesca Bonnemaison de Barcelona.
- Jornada sobre la mediació administrativa: àmbits, límits i possibilitats, celebrada el 13 de desembre. El vocal de la GAIP, el senyor Josep Mir, va participar en la Jornada sobre la mediació administrativa: àmbits, límits i possibilitats organitzada pel Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, a la seva seu a Barcelona.

D'altra banda, també s'han mantingut relacions amb el Síndic de Greuges i l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT), que es detallen a l'apartat «Relacions externes» d'aquesta *Memòria d'activitats*.

3.2. Reunions setmanals del Ple de la GAIP

La Comissió es reuneix setmanalment, sens perjudici de les reunions extraordinàries del Ple i de l'assistència ordinària i diària dels membres de la Comissió a la seva seu. La Comissió, durant l'any 2019, es va reunir en quaranta-sis ocasions en ple. Les actes corresponents a aquestes sessions es fan públiques al web de la GAIP, a <http://www.gaip.cat/ca/qui-som/ques-la-gaip/actes-de-ple/>.

Les decisions al Ple es prenen com a òrgan col·legiat, i es fa constar expressament si les resolucions, els acords o els dictàmens s'han aprovat per majoria o per unanimitat.

3.3. Relacions externes

3.3.1 Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència

Inicialment, la Comissió va estar adscrita al Departament de Governació i Relacions Institucionals, però fruit de la reestructuració del Govern pel Decret 2/2016, de 13 de gener, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, l'àmbit de la transparència va restar dins l'àmbit de competència del Departament d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència.

L'any 2018, tal com s'ha assenyalat a l'apartat 2 de la *Memòria d'activitats*, es va aprovar el Decret 1/2018, de 19 de maig, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, modificat pel Decret 26/2018, de 2 de juny. Aquest mateix any, també es va aprovar el Decret 111/2018, de 19 de juny, de reestructuració del Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, que feia els canvis organitzatius imprescindibles per adequar l'estructura de l'anterior Departament d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència.

D'altra banda, l'any 2019 es va aprovar el Decret 83/2019, de 24 d'abril, de reestructuració del Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, que introdueix una redacció nova sobre l'estructura departamental i les funcions de les unitats que la componen, amb l'objectiu de garantir més seguretat jurídica.

3.3.2 Altres òrgans de garantia del dret d'accés

La Comissió, per tal de compartir els criteris d'interpretació de la normativa en matèria de dret d'accés a la informació pública i bones pràctiques en la seva aplicació, es relaciona de manera constant amb la resta d'òrgans independents de garantia creats per les respectives lleis de transparència i accés a la informació, tots ells amb funcions revisores de les decisions administratives en aquest àmbit.

En l'apartat relatiu a l'agenda institucional 2019 es fa un repàs de les trobades més significatives amb els representants d'aquests organismes, així com les matèries tractades. En destaca la participació de la presidenta de la Comissió a les trobades amb els membres de la Xarxa de Consells i Comissionats de Transparència, creada l'any 2018, per consensuar modificacions legislatives en matèria de transparència i accés a la informació pública, així com la participació i col·laboració amb la Fundació Democràcia y Gobierno Local en l'elaboració

d'un projecte d'edició de l'Anuari de Transparència Local, en el marc de l'acord de col·laboració entre ambdues entitats.

3.3.3 Administracions locals

Els membres de la GAIP han assistit a nombroses jornades i congressos organitzats en l'àmbit de l'Administració local a fi de difondre la seva tasca, així com per donar a conèixer la doctrina de la Comissió. A títol d'exemple, el vocal de la Comissió, el senyor Josep Mir, es va reunir a la seu de la Comissió amb representants de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat, el dia 17 d'octubre de 2019, per tractar qüestions relatives al dret d'accés a la informació pública. També en l'àmbit local, el vocal de la GAIP, el senyor Josep Mir, va assistir a una reunió amb representants de l'Ajuntament de Barcelona, celebrada el 12 de novembre.

A més de la celebració de reunions amb representants del món local, la Comissió manté una relació sòlida i constant amb les administracions locals, també pel que fa a l'atenció de les consultes que poden plantejar sobre aspectes puntuals de la normativa o del procediment de reclamació, tenint en compte que han d'estar acotades a aspectes puntuals i no poden tractar sol·licituds d'accés a la informació pública que ja s'hagin plantejat i l'administració hagi de resoldre, ja que podrien arribar a ser objecte de reclamació davant la Comissió. En aquest sentit, expressament es pronuncia l'article 7.2.i del Reglament quan assenyala que no poden ésser objecte de consulta les qüestions relatives a assumptes la resolució dels quals pugui ser objecte de reclamació davant la GAIP.

En els casos en què una administració local planteja a la GAIP qüestions d'índole general que requereixen un estudi aprofundit sobre algun element de la normativa del dret d'accés a la informació pública, la GAIP emet un dictamen. L'any 2019 la GAIP ha aprovat, arran d'aquestes peticions d'ajuntaments, el Dictamen 2/2019 plantejat per la secretària de l'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès, sobre l'accés dels i de les electes locals als expedients municipals relatius a desnonaments que afecten habitatges; el Dictamen 3/2019 plantejat per la cap de l'Arxiu i Documentació de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat, sobre els límits que concorren a l'accés directe per internet a les còpies digitals dels plànols, així com el Dictamen 5/2019, plantejat per l'alcaldeessa de l'Ajuntament del Palau d'Anglesola, sobre l'accés dels electes locals a dades tributàries i sobre la publicitat de les seves retribucions, que s'analitzaran en un apartat específic d'aquesta *Memòria d'activitats* i s'adjunten als annexos d'aquesta *Memòria 2019*.

D'altra banda, cal assenyalar que el marc de col·laboració estable signat entre la GAIP i la resta d'òrgans de garantia del dret d'accés a la informació pública i la Fundació Democràcia y Gobierno Local ha permès elaborar i difondre a les administracions locals un compendi anual de la doctrina d'aquests òrgans, així com dels tribunals en la seva revisió, específicament centrat en els temes d'interès i competència del sector públic local. Aquest *Anuario de Transparència Local*, la primera edició del qual es va publicar l'any 2019, és una obra amb vocació de continuïtat i ha tingut una excel·lent recepció entre els operadors jurídics locals.

3.3.4 Síndic de Greuges

La Comissió manté relacions constants amb el Síndic de Greuges, per raó de l'exercici de les funcions que corresponen a la GAIP i al Síndic. El títol VIII de l'LTAIPBG disposa que el Síndic

ha d'elaborar un informe anual d'avaluació de l'aplicació de la Llei de transparència. En el marc d'aquest informe, el Síndic avalua l'actuació de la GAIP i recull la seva experiència en relació amb l'aplicació del dret d'accés a la informació pública per part de les administracions catalanes i els organismes i empreses públiques que en depenen.

En el marc d'aquesta relació i col·laboració, el dia 19 de setembre de 2019 la presidenta de la Comissió, la senyora Elisabet Samarra, el vocal de la GAIP, el senyor Josep Mir, i la secretària tècnica, la senyora Àgata Solernou, van presentar al Síndic de Greuges, el senyor Rafael Ribó, la Memòria anual de l'any 2018 de la Comissió, d'acord amb allò que disposa l'article 44 de l'LTAIPBG, atès que correspon al Síndic la competència d'avaluar l'aplicació de l'LTAIPBG, d'acord amb l'article 93.1, i és en el marc d'aquesta funció que la GAIP li ret comptes mitjançant la presentació de la Memòria de 2018, que relata la seva actuació.

D'altra banda, s'ha consolidat la col·laboració institucional amb el Síndic de Greuges en el marc de la tramitació dels expedients de reclamació que incideixen en matèria d'educació dels infants i adolescents.

Finalment, cal destacar que quan la GAIP rep una denúncia d'incompliment de les previsions legals de publicitat activa, n'informa el Síndic de Greuges, que és a qui correspon avaluar el compliment de la llei i qui pot, juntament amb l'Oficina Antifrau de Catalunya, demanar a l'administració responsable la incoació de l'expedient sancionador, si escau, d'acord amb l'article 75.2 LTAIPBG. Es pronuncia en aquest sentit la Resolució 379/2019, de 20 de juny.

3.3.5 Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT)

La relació amb l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) i la Comissió ha estat fluida i freqüent. En aquest sentit, cal tenir en compte que l'article 42.8 LTAIPBG preveu que l'APDCAT emeti un informe preceptiu en els casos de reclamacions per desestimació d'accés que l'administració hagi fonamentat en el dret a la protecció de dades personals, en el qual valora l'adequació de l'accés que es reclama a la normativa de protecció de dades personals.

Durant el 2019, l'APDCAT ha emès un total de cinquanta-tres informes en relació amb reclamacions d'accés a informació pública presentades davant d'aquesta Comissió i l'objecte de les quals contenia dades de caràcter personal. Tot i que aquest informe no és vinculant per al sentit de la resolució de la GAIP, cal destacar i posar en valor la confluència de criteris de la GAIP i l'APDCAT pel que fa a la ponderació casuística de la protecció de dades personals i el dret d'accés.

3.3.6 Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental (CNAATD)

La Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental (CNAATD) és un òrgan col·legiat de caràcter tècnic la composició del qual ha d'incloure membres designats per les entitats representatives dels professionals dels arxius i de les administracions locals, una persona representant de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública i una altra de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, de conformitat amb l'article 19 de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i gestió de documents, modificada per la Llei 20/2015, de 29 de juliol.

De conformitat amb el que s'ha esmentat, la secretària tècnica de la Comissió, la senyora Àgata Solernou, ha participat en les quatre reunions del Ple de la CNAATD que han tingut lloc l'any 2019. Aquestes sessions s'ha celebrat els dies 15 de febrer, 10 d'abril, 18 de juny i 5 de novembre.

També cal destacar la celebració d'una reunió de seguiment de la Mesa de Coordinació per a l'aplicació del règim d'accés a la informació pública, que és el marc estable de relació i coordinació creat a l'empara de la disposició addicional sisena de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que ha de facilitar que la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades Personals i la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental apliquin criteris homogenis en l'aplicació de la normativa vigent en matèria d'accés a la informació pública pel que fa als principis rectors i les regles sobre la protecció de dades personals i l'accés a la informació pública, en els seus respectius àmbits d'actuació. La reunió entre la GAIP, la CNAATD i l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, amb la presència de la presidenta de la Comissió, la senyora Elisabet Samarra, i la presidenta de l'APDCAT, va tenir lloc el 20 de juny, juntament amb la presidenta de la CNAATD, la directora general d'Arxius, la senyora Elsa Ibar.

D'altra banda, la GAIP va emetre, el 20 de juny de 2019, l'informe sobre el Projecte d'ordre CLT/2019, pel qual s'aproven, es modifiquen i es deroguen taules d'avaluació i d'accés documental. Després d'analitzar aquest Projecte, el Ple de la GAIP el va considerar adequat a les previsions sobre el dret d'accés a la informació pública contingudes en l'LTAIPBG, sempre que es tinguin en compte les consideracions que la GAIP analitza al llarg del seu informe, que s'adjunta com a annex a aquesta *Memòria 2019*.

Finalment, i com s'ha assenyalat anteriorment, aquest any 2019 ha estat aprovada la taula d'avaluació dels expedients de reclamació presentats davant la GAIP i de les memòries anuals que elabora la GAIP.

3.3.7 Parlament de Catalunya

El 4 d'octubre de 2019 la presidenta de la GAIP, la senyora Elisabet Samarra, el vocal, el senyor Josep Mir, i la secretària tècnica, la senyora Àgata Solernou, van entregar al president del Parlament i al representant del Síndic de Greuges la *Memòria anual* corresponent al 2018, de conformitat amb la previsió de l'article 44 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. En la trobada, van informar el president del Parlament que durant l'any 2018 la GAIP havia experimentat un creixement exponencial de les reclamacions interposades, així com de les consultes rebudes per part de la ciutadania i del personal de les administracions públiques.

La presidenta de la Comissió també va exposar que la *Memòria d'activitats* de l'any 2018 il·lustrava que les reclamacions davant de la GAIP havien servit, en un 73,1% dels casos, per donar accés a informació que prèviament l'administració no havia facilitat, o bé perquè la resolució de la GAIP és estimatòria totalment (27%) o parcialment (8,8%) del dret, o bé perquè les parts han assolit un acord mitjançant el procediment de mediació (3,5%), o perquè durant la tramitació de la reclamació i arran l'actuació de la GAIP l'administració ha lliurat la informació que es reclamava (33,8%).

Així mateix, la presidenta va destacar que les reclamacions presentades l'any 2018 tenien majoritàriament com a subjecte passiu una administració local o el seu sector (70%), seguits de la Generalitat de Catalunya (14%) i d'altres ens locals (diputacions, consells comarcals) en un 8% del total de reclamacions. Pel que fa al subjecte actiu, la presidenta va assenyalar que les reclamacions havien estat presentades molt majoritàriament per particulars (40%) i va destacar l'ús de la via de la reclamació per part dels grups municipals a l'oposició en ajuntaments i diputacions (33%).

Igualment, i tal com havia fet els anys anteriors, la presidenta de la GAIP va sol·licitar per escrit a la Mesa del Parlament comparèixer en comissió parlamentària per tal de poder exposar i debatre amb tots els grups parlamentaris el balanç de l'aplicació de la Llei de transparència pel que fa al dret d'accés a la informació pública a Catalunya, però no ha estat cridada a aquesta compareixença.

3.3.8 Universitats

Emparant-se en els convenis que la Generalitat té subscrits amb les universitats, la GAIP ha acollit i format estudiants universitaris en condició d'estudiants en pràctiques provinents de la Universitat Pompeu Fabra i la Universitat Autònoma de Barcelona. Així, durant els mesos d'abril, maig, juny, juliol, agost i setembre de 2019 van fer la seva estada en pràctiques curriculars a la GAIP tres persones provinents del Grau en Dret de la Universitat Pompeu Fabra i una provinent del Màster en Gestió Pública de la Universitat Autònoma de Barcelona.

L'estada en pràctiques té una durada de 150 hores en el cas dels estudiants del Grau en Dret, i 300 hores en el cas de l'estudiant del Màster en Gestió Pública, i es realitza a fi de facilitar l'adquisició de formació teòrica i pràctica de l'alumnat. L'estada en pràctiques està prevista com una de les assignatures del pla d'estudis d'aquests programes universitaris.

3.3.9 Oficina Antifrau de Catalunya

Al llarg de l'any 2019, la GAIP ha col·laborat amb l'Oficina Antifrau de Catalunya (OAC) i ha mantingut les relacions estables de comunicació que han estat requerides en funció dels seus àmbits d'actuació respectius. En aquest sentit, l'OAC ha participat en tots els procediments de reclamació presentats contra les decisions preses en matèria d'accés als seus expedients, i ha col·laborat amb la GAIP en el seguiment de l'execució de les resolucions que l'afecten.

4. Marcs estables de col·laboració

El 9 d'abril de 2018 la presidenta de la Comissió, Elisabet Samarra, va signar el Protocol general d'actuació entre els diferents òrgans de garantia de transparència i accés a la informació i la Fundación Democracia y Gobierno Local, que va permetre l'elaboració i publicació a principis del 2019 de l'*Anuario de Transparencia Local 2018*.

Durant l'any 2019, s'ha continuat treballat en l'edició que fa un compendi de la doctrina dels òrgans de garantia del 2019, amb l'objectiu de difondre en l'àmbit de les administracions locals la interpretació i el coneixement de la Llei de transparència en relació amb els temes i competències específiques del seu interès, i amb aquesta finalitat, la GAIP ha recopilat la seva doctrina destacada en l'àmbit local i l'ha aportat a l'edició de l'Anuari. Igualment, a través de

la presidenta, ha participat en els treballs d'edició i determinació de continguts en el marc de la Comissió de Seguiment, de la qual forma part.

5. Difusió i formació

Al llarg de l'any 2019 els membres de la Comissió han participat en nombroses jornades sobre transparència i dret d'accés, mitjançant les quals han pogut difondre l'activitat de la GAIP, explicar la seva experiència, i destacar la doctrina més rellevant, a partir de les resolucions que aprova el Ple de la GAIP.

A tall d'exemple, la presidenta de la Comissió, la senyora Elisabet Samarra, va assistir com a ponent a la jornada del Dia Internacional per l'Accés Universal a la Informació, celebrada per l'Escola de l'Administració Pública de Catalunya, el 26 de setembre.

D'altra banda, durant el 2019, els membres de la Comissió també han donat a conèixer les característiques del procediment de mediació, així com les possibilitats que ofereix. El 13 de desembre, el vocal de la GAIP, el senyor Josep Mir, va participar en la Jornada sobre Mediació Administrativa: àmbits, límits i possibilitats, organitzada pel Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya.

També ha resultat especialment rellevant la presència dels membres de la Comissió en jornades sectorials per tractar aspectes concrets de l'aplicació de la normativa de transparència envers determinats àmbits. És el cas, per exemple, de la participació del vocal de la GAIP, el senyor Josep Mir Bagó, en la XII Jornada de Seguretat Alimentària i Administració Local: transparència i seguretat alimentària, organitzada per l'Agència Catalana de Seguretat Alimentària i el Departament de Salut de la Generalitat de Catalunya, a l'Espai Francesca Bonnemaison de Barcelona.

Totes aquestes accions de formació, divulgació i sensibilització dutes a terme per mitjà d'institucions formatives adreçades tant a subjectes passius i responsables de l'aplicació de la llei, s'han celebrat a l'emparedat de l'article 7 del Reglament de la Comissió.

6. Normes internes i manuals de reclamació i de mediació

La GAIP disposa de les Normes internes d'organització i funcionament, aprovades el dia 15 de setembre de 2015, i modificades el dia 22 de setembre de 2017, per aprovació del Ple de la GAIP, i del Manual de reclamació i del Manual de mediació, aprovats el 17 i 23 de setembre de 2015, respectivament, amb l'objectiu de desenvolupar la breu regulació d'ambdós procediments a l'LTAIPBG. Durant l'any 2019 aquests textos no han estat modificats ni adaptats.

El text consolidat de les Normes internes d'organització i funcionament de la GAIP, així com els manuals de reclamació i de mediació, que han de ser interpretats d'acord amb el Reglament, són consultables al web de la GAIP.

7. Dictàmens i consultes

La Comissió pot actuar com a òrgan d'assessorament de les administracions públiques sobre la transparència i el compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública, de conformitat amb les disposicions del Reglament de la GAIP. Aquesta funció d'assessorament s'ha

dut a terme al llarg de l'any 2019 amb la voluntat de servir i ser d'utilitat als subjectes obligats per l'LTAIPBG en la consolidació del dret d'accés i del canvi de paradigma en la cultura administrativa que comporta. Al final d'aquest apartat s'incorpora una infografia amb el procediment de tramitació dels dictàmens i dels informes que emet la GAIP, als quals fa referència l'apartat 9.

En aquest sentit, i d'acord amb l'article 7.2 del Reglament, la Comissió atén les consultes que li formulen i que durant l'any 2019 han donat lloc a l'aprovació de set dictàmens, que s'adjunten a aquesta memòria doctrinal de la Comissió. Així mateix, els dictàmens són accessibles també a través del portal web de la GAIP a l'apartat específic del web www.gaip.cat. Els set dictàmens aprovats per la Comissió són els següents:

- Dictamen núm. 1/2019, relatiu a l'accés del Comitè d'Empresa a les actes del Consell Rector de l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya, sol·licitat pel subdirector general d'aquesta mateixa entitat.
- Dictamen núm. 2/2019, relatiu a l'accés dels i de les electes locals als expedients municipals relatius a desnonaments que afectin habitatges, sol·licitat per la secretària general de l'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès.
- Dictamen núm. 3/2029, relatiu a una consulta general sobre els límits que concorren a l'accés directe per internet a les còpies digitals dels plànols, sol·licitat per la cap de l'Arxiu i Documentació de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat.
- Dictamen núm. 4/2019, relatiu a una consulta general sobre la publicació de la documentació dels pressupostos municipals, sol·licitada per membres dels grups municipals d'Esquerra Republicana, Entesa Begues-ICV i del grup dels no adscrits de l'Ajuntament de Begues.
- Dictamen núm. 5/2019, relatiu a l'accés d'electes locals a dades tributàries i sobre la publicitat de les seves retribucions, sol·licitat per l'alcaldeessa del Palau d'Anglesola.
- Dictamen núm. 6/2019, relatiu a l'accés dels membres del Parlament a informació d'operacions de l'Institut Català de Finances afectada pel deure de reserva imposat per la legislació bancària i altres límits a l'accés, sol·licitat des del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda (DVEH).
- Dictamen núm. 7/2019, relatiu a l'accés dels i de les electes locals de l'oposició als expedients del Ple i de la Junta de Govern i al registre d'entrades i sortides, sol·licitat pel Grup Municipal de Juntes per Vilanova del Vallès.

Finament, la GAIP ha atès també les consultes que des de les administracions o per part de la ciutadania li han estat plantejades per canals electrònics o per telèfon, ja siguin relatives a la interpretació de la Llei o bé consultes relacionades amb la tramitació de les reclamacions o el compliment de les obligacions que tenen les diferents entitats subjectes a l'àmbit d'aplicació de la normativa de transparència. L'any 2019 són 135 les consultes que s'han plantejat davant de la Comissió, sobre aspectes generals de la normativa o el desenvolupament del procediment de reclamació o mediació, i totes s'han atès amb la màxima celeritat, atesos els mitjans personals de què disposa la GAIP (entre un dia i dos dies normalment i en un màxim d'una setmana). A aquesta activitat consultiva cal sumar-hi l'assessorament i l'orientació que s'ha donat a les administracions i a les persones reclamants en relació amb els procediments en curs davant de la GAIP.

PROCEDIMENT DE TRAMITACIÓ DELS INFORMES I DICTÀMENS



8. Suggestiments i queixes

D'acord amb l'article 3 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, correspon a la Comissió oferir als ciutadans uns serveis públics de qualitat. Així, amb la finalitat que els ciutadans puguin accedir als serveis de la GAIP en condicions d'igualtat i que aquests siguin de qualitat, se'ls facilita que puguin plantejar els suggeriments i formular les queixes relatives al funcionament de l'activitat administrativa que considerin oportunes.

L'any 2019, la Comissió ha atès dues queixes formals, la primera presentada per una persona reclamant pel fet que s'haurien divulgat dades personals seves en fer-se la derivació de la sol·licitud d'accés a informació pública a una altra administració en compliment d'una resolució de la Comissió. En resposta a aquesta primera queixa, la GAIP va expressar que la derivació de la sol·licitud, que contenia les dades personals de la persona reclamant, era un tràmit necessari atès que corresponia enviar l'expedient complet de la reclamació a les terceres parts implicades, i el trasllat es va realitzar dins de l'àmbit de les administracions públiques. Nogensmenys, la Comissió s'ha compromès que, de cara a futures ocasions, es buscarà la manera de minimitzar les dades personals de la reclamació que se cedeixen.

La segona queixa va consistir en una sol·licitud de revisió d'ofici d'actes administratius de la GAIP, la sol·licitud de revisió d'ofici 1/2019. La persona que presenta la sol·licitud demana que es revisin quatre resolucions de la GAIP, de les quals va ser part reclamant. El principal argument jurídic d'aquesta sol·licitud de revisió d'ofici és l'Informe 22/2018, de 25 d'octubre, de la Sindicatura de Comptes de la Generalitat de Catalunya, sobre el procediment de facturació del Consorci Mar Parc Salut de Barcelona (CMPSB), que segons la persona sol·licitant hi assenyalaria possibles irregularitats, amb incidència sobre qüestions que haurien estat objecte dels procediments de reclamació davant la GAIP. La sol·licitud assenyala que d'aquest informe es desprenen irregularitats en la prestació dels serveis sanitaris, i sobretot en la facturació per part del CMPSB i de la Fundació de Gestió Sanitària de l'Hospital de la Santa Creu i de Sant Pau, que a la vegada contaminarien les resolucions de la GAIP. Malgrat aquestes consideracions, el Ple de la Comissió va considerar que no existia una base jurídica que justificqués recórrer a un procediment excepcional, com és el de revisió d'ofici d'actes administratius, en relació amb les resolucions de la GAIP 48/2018, de 23 de març; 314/2018, de 8 de novembre, i 57/2019, de 25 de gener, així com la Resolució de desestimació de la sol·licitud de revisió d'ofici 1/2018, de 28 de novembre, que afectava part de les resolucions anteriors. El Ple de la Comissió va considerar que el fet d'haver-se publicat un informe de la Sindicatura de Comptes que, segons la persona sol·licitant, posaria de manifest determinades irregularitats, no altera les consideracions de les resolucions de la GAIP, que tenen per objecte diverses sol·licituds d'accés a la informació pública i, a aquest efecte, és indiferent la legalitat o l'eventual il·legalitat dels procediments sobre els quals es demana informació.

9. Participació en projectes normatius

A petició de la presidenta de la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental (CNA-ATD), la GAIP va informar el Projecte d'ordre CLT/2019, pel qual s'aproven, es modifiquen i es

deroguen taules d'avaluació i accés documental, i que recull les propostes de taules d'avaluació i accés documental aprovades per la CNAATD en la reunió de 10 d'abril de 2018.

Tal com s'ha exposat a l'apartat de la Memòria relatiu la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental, l'Informe va ser aprovat pel Ple de la GAIP el dia 20 de juny de 2019, i va concloure l'adequació al dret d'accés a la informació pública contingut en l'LTAIPBG, sempre que es tinguessin en compte les consideracions formulades en el mateix Informe.

D'altra banda, la GAIP va informar un segon projecte normatiu, a petició de la Secretaria de Transparència i Govern Obert de la Generalitat: es tracta del Projecte de decret / /2019, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament parcial de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, aprovat pel Consell Tècnic del Govern en la sessió de 25 de setembre i sotmès a informació pública mitjançant edicte de 2 d'octubre de 2019, DOGC 7976, del 8 d'octubre de 2010. Examinat aquest projecte de Reglament, el Ple de la GAIP de 8 de novembre de 2019 va aprovar l'Informe 2/2019, que conclou considerar adequat el Projecte a les previsions sobre el decret d'accés a la informació pública contingudes en l'LTAIPBG, sempre que es tinguin en compte i s'hi incorporin les nombroses consideracions i esmenes detallades en l'Informe, que es pot consultar a <http://www.gaip.cat/ca/informes-i-dictamens/informes/informes-projectes-normatius/>. Altrament, en tot allò que el Reglament resulti restrictiu o limitatiu de l'abast del dret d'accés o de la transparència legalment reconegut, i que s'ha concretat en l'Informe amb la proposta d'esmenes a l'articulat concretes i motivades, la GAIP considerarà que el Reglament no té caràcter vinculant ni determinant del sentit de les resolucions d'aquesta Comissió, que està obligada a dictar-les amb ple respecte per i de conformitat amb la Llei.

10. Criteris

La GAIP, en exercici de la funció orientadora dels subjectes obligats en relació amb les obligacions de publicitat activa que li atribueix l'article 7.2.1 del seu Reglament, interpreta la normativa a aplicar a partir del coneixement i resolució de les reclamacions que li són plantejades i, amb la finalitat de ser transparents, publica els criteris generals que contenen i justifiquen la interpretació de determinats preceptes de l'LTAIPBG.

D'acord amb aquesta funció, la GAIP va aprovar l'any 2016 el Criteri interpretatiu sobre la reclamació davant la GAIP en cas de silenci administratiu, i l'any 2018 va aprovar el Criteri 1/2018 sobre l'obligatorietat de la publicitat activa de les subvencions als grups polítics de les corporacions locals, després de rebre nombroses reclamacions sobre les subvencions atorgades als grups municipals.

Al llarg de l'any 2019, ambdós criteris han continuat essent accessibles per als ciutadans i per als representants de les diferents administracions públiques a través del web de la Comissió, on es troben publicats, i es poden consultar.

11. Incoació del procediment sancionador

Les administracions estan obligades a complir els acords de mediació i executar les resolucions de la GAIP. L'any 2019, fruit del seguiment i control de l'execució de les resolucions, s'han aprovat els acords que es detallen a continuació:

- Acord 105/2018/PS, del 10 de gener de 2019, per requerir la incoació del procediment sancionador per la desatenció de l'Ajuntament de l'Aldea dels requeriments d'aquesta Comissió en relació amb l'execució de la Resolució 105/2018, de 17 de maig.
- Acord 405/2017/PS, de 10 de gener de 2019, per requerir la incoació del procediment sancionador per la desatenció dels requeriments d'aquesta Comissió en relació amb l'execució de la Resolució 405/2017, de 19 de desembre.
- Acord 259/2018/PS, de 30 de gener de 2019, per requerir la incoació del procediment sancionador per la desatenció de la Universitat Autònoma de Barcelona dels requeriments d'aquesta Comissió en relació amb l'execució de la Resolució 259/2018, de 21 de setembre.
- Acord 353/2019/PS, del 24 d'octubre de 2019, per requerir la incoació del procediment sancionador per desatendre el requeriment d'execució en relació amb l'incompliment de les Resolucions 353/2019 a 358/2019, de 14 de juny.

Aquests acords s'emparen en l'article 43 LTAIPBG, que atribueix a la Comissió la funció de vetllar pel seguiment de les seves resolucions i la potestat de requerir-ne l'execució quan la persona a qui s'ha estimat el dret a obtenir la informació, per resolució de la Comissió o per acord de mediació, manifesta l'incompliment per part de l'administració. Aquest mateix article disposa que la desatenció d'aquests requeriments d'execució formulats per la GAIP a les administracions que incompleixen les seves resolucions o acords de mediació pot donar lloc a l'exigència de responsabilitat de conformitat amb el règim sancionador previst al capítol II del títol VII d'aquesta Llei. Concretament, l'article 77.2.b LTAIPBG tipifica com a una infracció molt greu del dret d'accés a la informació pública impedir o obstaculitzar deliberadament l'execució d'acords de mediació i resolucions en cas de resolució estimatòria, així com la desatenció dels requeriments per fer-ho que li adreci la GAIP. Així doncs, en els casos en què l'administració no atén de manera contumaç els requeriments de la Comissió d'executar les resolucions i informar-ne la GAIP, la Comissió pren l'acord de demanar la incoació del procediment sancionador per a vulneració de l'article esmentat a l'òrgan responsable de la infracció, i en fa pública difusió.

Tanmateix, si del seguiment de l'execució es desprèn un compliment de la resolució posterior a l'aprovació de l'acord d'incoació del procediment sancionador esmentats, el Ple de la GAIP adopta l'acord de deixar-lo sense efecte, i se'n fa, igualment, pública difusió. Això ha passat en els casos següents:

- Acord 115/2018/PS, de 16 de gener de 2019, pel qual es deixa sense efectes l'Acord de 21 de setembre de 2018, de sol·licitud d'incoació d'un procediment sancionador per desatendre el requeriment d'execució de la Resolució 115/2018, de 24 de maig.

- Acord 405/2017/PS, de 27 de març de 2019, pel qual es deixa sense efectes l'Acord de 10 de gener de 2019, de sol·licitud d'incoació d'un procediment sancionador per desatendre el requeriment d'execució de la Resolució 405/2017, de 19 de desembre.

12. Sol·licituds d'accés a la informació pública presentades davant la GAIP

La GAIP és un òrgan de l'Administració de la Generalitat i, com a tal, és subjecte obligat a permetre l'accés a la documentació que té en el seu poder com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions, sempre que no hagi de ser restringit per aplicació dels límits regulats als articles 21, 23 i 24 LTAIPBG. Així doncs, i de conformitat amb els articles 32 i 33 LTAIPBG, correspon al Ple de la GAIP resoldre les sol·licituds d'accés a la informació pública que se li adrecen.

Al llarg del 2019, les resolucions de sol·licituds que ha aprovat el Ple de la GAIP han estat les següents:

- Resolució de la sol·licitud d'accés 1/2019, de 22 de març. La sol·licitud objecte de resolució té per objecte l'accés a l'expedient complet de la Reclamació 455/2017, tramitada per la GAIP. En concret, es demana l'accés telemàtic a l'expedient, a l'empara de l'article 43.1 a) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú. Destaca de la tramitació de la sol·licitud el trasllat efectuat a la tercera persona afectada per l'accés demanat.
- Resolució de la sol·licitud d'accés 2/2019, de 22 de març. La sol·licitud objecte de resolució la presenta una persona estudiant, en el marc del seu treball predoctoral finançat per una beca de Formació al Personal Universitari (FPU) del Ministeri d'Educació, Cultura i Esports de l'Estat espanyol, i demana diverses dades sobre les reclamacions i les resolucions emeses per la Comissió, així com el perfil de les persones reclamants.
- Resolució de la sol·licitud d'accés 3/2019, d'11 d'abril. L'objecte de la de la sol·licitud que motiva la resolució és accedir a determinades dades estadístiques sobre el nombre de reclamacions presentades davant de la GAIP i que han estat inadmeses a tràmit, estimades, desestimades o arxivades, des de l'inici de l'activitat de la Comissió fins a la data de presentació de la sol·licitud, així com altra informació relativa al nombre de propostes d'incoació de procediments disciplinaris, entre d'altra.

13. Exercici de drets respecte a les dades personals

La Comissió facilita l'accés àgil i transparent a la informació relativa als tractaments de dades personals que duu a terme i als drets que assisteixen les persones interessades, en compliment de les disposicions del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades.

D'acord amb el que s'ha exposat, el Ple de la Comissió és competent per resoldre les sol·licituds d'exercici de drets personals, d'acord amb l'article 12.4 de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (en endavant, LOPDGDD), en qualitat de responsable del fitxer.

L'any 2019 es va aprovar la Resolució 1/2019, de 23 de maig, del procediment d'exercici dels drets d'oposició i supressió de dades de caràcter personal que constaven en un expedient administratiu, que la GAIP havia tramès a la Sala Cinquena del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, a l'empara de l'article 48.4 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

14. Recursos contenciosos administratius

Les resolucions de la GAIP poden ser recorregudes per les parts davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

L'any 2019 s'han interposat un total de divuit recursos contenciosos administratius contra resolucions de la Comissió:

- Recurs contenciós administratiu núm. 279/2019 (TSJ Catalunya) contra la Resolució de 27 de juny de 2019, de desestimació de la Reclamació 305/2019.
- Recurs contenciós administratiu núm. 237/2019 (TSJ Catalunya) contra la Resolució de 14 de juny de 2019, d'estimació parcial de la Reclamació 145/2019 (Fundació Museu Picasso Barcelona).
- Recurs contenciós administratiu núm. 178/2019 (TSJ Catalunya) contra la Resolució de 23 de maig de 2019, d'estimació de la Reclamació 228/2019 (Empresa Municipal de Transports de Tarragona).
 - Interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia de 8 de juliol de 2019, recurs contenciós administratiu 178/2019, mitjançant la qual es denega l'adopció de mesures cautelars sol·licitades per la part recurrent.
 - Interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia de 27 de setembre de 2019, recurs contenciós administratiu 178/2019, mitjançant la qual es té per desistida la part recurrent i es finalitza el procediment.
- Recurs contenciós administratiu núm. 173/2019 (TSJ Catalunya) contra la Resolució de 9 de maig de 2019, d'estimació parcial de la Reclamació 229/2019 (Empresa Municipal de Mitjans de Comunicació de Tarragona, SA).
 - Interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia de 8 de juliol de 2019, recurs contenciós administratiu 173/2019, mitjançant la qual es denega l'adopció de mesures cautelars sol·licitades per la part recurrent.
 - Interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia de 20 de setembre de 2019, recurs contenciós administratiu 173/2019, mitjançant la qual es té per desistida la part recurrent i es finalitza el procediment.
- Recurs contenciós administratiu núm. 155/2019 (TSJ Catalunya) contra la Resolució 282/2019, de 9 de maig de 2019, d'estimació parcial de la Reclamació 230/2019 (Empresa Aparcaments Municipals de Tarragona, SA).
 - Interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia de 27 de setembre de 2019, recurs contenciós administratiu 155/2019, mitjançant la qual es té per desistida la part recurrent i es finalitza el procediment.

- Recurs contenciós administratiu núm. 154/2019 (TSJ Catalunya) contra la Resolució 220/2019, de 9 de maig de 2019, d'estimació parcial de la Reclamació 280/2019 (Empresa Municipal de Mitjans de Comunicació de Tarragona, SA).
 - Interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia d'1 d'octubre de 2019, recurs contenciós administratiu 154/2019, mitjançant la qual es té per desistida la part recurrent i es finalitza el procediment.
- Recurs contenciós administratiu núm. 153/2019 (TSJ Catalunya) contra la Resolució 190/2019, de 4 d'abril de 2019, d'estimació parcial de la Reclamació 514/2019 (Universitat Autònoma de Barcelona).
- Recurs contenciós administratiu núm. 147/2019 (TSJ Catalunya) contra la Resolució de 25 d'abril de 2019, d'estimació de la Reclamació 227/2019 (Servei Municipal de l'Habitatge i Actuacions Urbanes, SA).
 - Interlocutòria del Tribunal Superior de justícia de 17 de setembre de 2019, recurs contenciós administratiu 147/2019, mitjançant la qual es té per desistida la part recurrent i es finalitza el procediment.
- Recurs contenciós administratiu núm. 146/2019 (TSJ Catalunya) contra la Resolució 261/2019, de 3 de maig de 2019, d'estimació parcial de la Reclamació 226/2018 (Empresa Municipal de Desenvolupament Econòmic de Tarragona, SA).
 - Interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia de 4 d'octubre de 2019, recurs contenciós administratiu 146/2019, mitjançant la qual es té per desistida la part recurrent i es finalitza el procediment.
- Recurs contenciós administratiu núm. 148/2019 (TSJ Catalunya) contra la Resolució de 3 de maig de 2019, d'estimació parcial de la Reclamació 219/2019 (Empresa Municipal de Serveis Fúnebres Municipals de Tarragona, SA).
 - Interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia de 28 de juny de 2019, recurs contenciós administratiu 148/2019, mitjançant la qual es denega l'adopció de mesures cautelars sol·licitades per la part recurrent.
- Recurs contenciós administratiu núm. 140/2019 (TSJ Catalunya) contra la Resolució 239/2019, de 25 d'abril de 2019, d'estimació de la Reclamació 218/2018 (Empresa Municipal d'Aigües de Tarragona).
 - Interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia de 19 de juliol de 2019, recurs contenciós administratiu 140/2019, mitjançant la qual es té per desistida la part recurrent i es finalitza el procediment.
- Recurs contenciós administratiu núm. 114/2019 (TSJ Catalunya) interposat contra la Resolució 72/2019, de 31 de gener de 2019, d'estimació parcial de la Reclamació 516/2018 (Consorti d'Aigües de Tarragona).
 - Interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia de 29 de juliol de 2019, recurs contenciós administratiu 114/2019, mitjançant la qual s'accepta l'adopció de mesures cautelars i es suspèn la Resolució 72/2019, de 31 de gener de 2019.

- Recurs contenciós administratiu núm. 87/2019 (TSJ Catalunya) interposat contra la Resolució de 22 de febrer de 2019, d'estimació parcial de la Reclamació 341/2018 (Fundació Tarragona 2017).
 - Interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia de 20 de maig de 2019, recurs contenciós administratiu 87/2019, mitjançant la qual s'acorda denegar l'adopció de la mesura cautelar sol·licitada per la part recurrent.
- Recurs contenciós administratiu núm. 84/2019 (TSJ Catalunya) contra la Resolució 259/2018, de 21 de setembre de 2018, d'estimació de la Reclamació 252/2018 (Universitat Autònoma de Barcelona).
- Recurs contenciós administratiu núm. 83/2019 (TSJ Catalunya) contra la Resolució 78/2019, de 8 de febrer de 2019, de desestimació de la Reclamació 512/2018 (Aigües de Barcelona. Empresa Metropolitana de Gestió del Cicle Integral de l'Aigua).
- Recurs contenciós administratiu núm. 18/2019 contra la Resolució de 21 de novembre de 2108, d'estimació de la Reclamació 344/2018 (Associació Catalana de Municipis i Comarques).
 - Interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia de 22 d'abril de 2019, recurs contenciós administratiu 18/2019, mitjançant la qual es denega l'adopció de mesures cautelars sol·licitades per la part recurrent.
 - Interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia de 27 de setembre de 2019, recurs contenciós administratiu 18/2019, mitjançant la qual es té per desistida la part recurrent i es finalitza el procediment.
- Recurs contenciós administratiu núm. 13/2019 (TSJ Catalunya) contra la Resolució de 15 de novembre de 2018, d'estimació de la Reclamació 257/2018 (Oficina Antifrau de Catalunya).
 - Interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia de 22 de febrer de 2019, recurs contenciós administratiu 13/2019, mitjançant la qual es denega l'adopció de mesures cautelars sol·licitades per la part recurrent.
- Recurs contenciós administratiu núm. 1/2019 (Jutjat Contenciós Administratiu de Barcelona) contra la Resolució de 19 d'octubre de 2018, de desestimació de la Reclamació 262/2018.

Així mateix, durant el 2019 s'han dictat dues interlocutòries del Tribunal Superior de Justícia en relació amb els següents recursos contenciosos administratius, presentats contra resolucions de l'any 2018 de la GAIP:

- Recurs contenciós administratiu núm. 248/2018 (TSJ Catalunya) sobre la Resolució de 29 de juny de 2018, d'estimació de la Reclamació 169/2018 (Ajuntament de Barcelona).
 - Interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia de 3 de juliol de 2019, recurs contenciós administratiu 248/2019, mitjançant la qual es denega l'adopció de mesures cautelars sol·licitades per la part recurrent.

- Recurs contenciós administratiu núm. 244/2018 (TSJ Catalunya) contra la Resolució de 186/2018, de 19 de juliol de 2018, d'estimació de la Reclamació 111/2018 (Ajuntament del Prat de Llobregat).
 - Interlocutòria del Tribunal Superior de justícia de 16 de febrer de 2019, recurs contenciós administratiu 244/2019, mitjançant la qual es denega l'adopció de mesures cautelars sol·licitades per la part recurrent.

Cal assenyalar que la resta de resolucions impugnades també són plenament executives, en no haver-se produït cap suspensió judicial que ho impedeixi.

La Comissió està representada davant dels tribunals pel Gabinet Jurídic de la Generalitat.

En compliment de l'article 25.2./ RGAIP, es poden consultar al web les decisions judicials més rellevants dels recursos contenciosos presentats contra les resolucions de la GAIP, com per exemple la Sentència 890/2017 del Tribunal Superior de Justícia, de 5 de desembre, o les decisions judicials relacionades amb l'executivitat de les resolucions.

Concretament, aquesta informació es fa constar a l'apartat «Seguiment i impugnació d'acords i resolucions» del portal web de la GAIP. Així mateix, si una resolució ha estat impugnada també es fa constar la interposició del recurs contenciós administratiu a l'hora de consultar-la, ja sigui pel «Cercador de resolucions i dictàmens» o bé a l'apartat «Resolucions».

15. Resolucions judicials

L'any 2019 es va aprovar la Sentència 808/2019 del Tribunal Superior de Justícia, d'11 d'octubre de 2019, que va estimar el recurs contenciós administratiu contra la Resolució 193/2017, de 14 de juny de 2017, d'estimació parcial de la Reclamació 79/2017.

En la Resolució de referència s'estimava parcialment la reclamació interposada per una persona interessada per tenir accés amb vista a la informació relativa a la convocatòria per a la provisió d'un lloc de treball de director del Consorci del Turó de la Seu Vella, així com a l'expedient relatiu al recurs contenciós administratiu presentat en relació a aquest, i requeria l'Ajuntament de Lleida que facilités a la persona reclamant l'accés a la informació. La Sentència estima el recurs de la part reclamant que demanava la nul·litat de la Resolució per infracció de l'article 164 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (TRLMRLC), atès que es considera que l'administració obligada a atendre el requeriment era el Consorci i no l'Ajuntament de Lleida, diferint del criteri de la Comissió.

16. Doctrina de la GAIP i resolucions destacades

La GAIP publica al seu portal web totes les resolucions que aprova el Ple, i fa esment exprés d'aquelles que estableixen criteris generals i que poden ser d'utilitat per a la resolució de futures sol·licituds, de conformitat amb l'article 44 LTAIPBG. Aquestes resolucions es publiquen al web de la GAIP sota l'epígraf «Resolucions destacades» per tal de facilitar-ne la localització i afavorir-ne la difusió.

El Reglament de la Comissió també es refereix a la necessitat de publicar les resolucions de la GAIP i d'indicar aquelles que estableixen criteris generals.

D'acord amb el que s'ha exposat, la memòria de la GAIP conté un recull de la doctrina i dels criteris interpretatius de la GAIP, amb un índex analític de les qüestions sobre procediment, límits a l'accés o causes d'inadmissibilitat sobre les quals la GAIP, en les seves resolucions i dictàmens de 2019, s'ha pronunciat, així com la transcripció d'una selecció dels fonaments jurídics que tracten les qüestions doctrinals o els criteris interpretatius més significatius, innovadors o rellevants de l'any.

17. Resolucions de la GAIP durant el 2019

Durant el 2019 la Comissió ha aprovat 807 resolucions, amb les quals finalitzen un total de 824 reclamacions, de les quals 709 són procediments iniciats l'any 2019. A cadascuna de les resolucions se la identifica, des del 2017, amb un número, que és diferent del número assignat a la tramitació de la reclamació.

Totes les resolucions de la GAIP estan publicades al seu web, prèvia eliminació de les dades personals.

Dades de l'activitat de la Comissió



COMISSIÓ DE GARANTIA
DEL DRET D'ACCÉS
A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

1. Notes metodològiques sobre les dades de l'activitat de la Comissió

Aquest apartat de la Memòria d'activitats de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública té per objectiu analitzar les dades estadístiques de diversos indicadors relacionats directament amb les reclamacions interposades per part de persones físiques i/o jurídiques davant la Comissió, variables obtingudes de forma directa respecte al període anual de 2019 i comparades amb les dades corresponents a l'activitat anterior de la Comissió, especialment respecte a l'any 2018.

Les dades presentades a continuació compleixen amb l'article 31 de la Llei 23/1998, de 30 de desembre, d'estadística de Catalunya, segons el qual «tots els empleats públics i el personal adscrit a les institucions, o les entitats, o les empreses que fan activitats en el marc d'estadístiques d'interès de la Generalitat i tenen accés per raó de llur càrrec o ocupació a informacions protegides pel secret estadístic tenen l'obligació de preservar el secret estadístic i han de signar una declaració solemne que són coneixedors de la normativa reguladora del secret estadístic i es comprometen a complir-la».

Igualment, la Memòria d'activitats de la GAIP també compleix amb els requisits que estableix la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals, amb l'anonimització de qualsevol dada personal que pugui relacionar-se amb una persona física i/o jurídica; en aquest cas, s'estableixen codificacions numèriques independents per a cada reclamació analitzada, per evitar relacionar-les amb un subjecte concret.

De forma introductòria, per al lector és necessari establir una sèrie de precisions conceptuals sobre les anàlisis estadístiques que es presenten al llarg dels diversos apartats, de manera que, en primer lloc, es desenvolupen unes concrecions sobre les bases conceptuals per apartats, i, en segon lloc, aclariments de caràcter tècnic estadístic.

1.1. Apartat «Reclamacions i resolucions»

El primer apartat té per objecte observar el nombre de reclamacions que han estat interposades, i les que es resolen per la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, així com la seva evolució mensual al llarg de l'any 2019 i, en alguns casos, exposant l'evolució comparativa amb el 2018 o de forma acumulada des de 2015. Les reclamacions que finalitzen per les resolucions aprovades per la Comissió s'analitzen mitjançant els mateixos paràmetres que les reclamacions presentades, fet que permet realitzar una anàlisi comparativa i així observar a nivell *micro* la interpretació de les dades, així com les fluctuacions existents entre tots dos elements. En aquest apartat també s'incorpora un gràfic per poder comparar el nombre d'expedients de reclamació respecte a les resolucions aprovades pel Ple de la GAIP.

El còmput total de reclamacions iniciades i finalitzades, o el volum comparat d'ambdós, no són els únics factors presentats en aquest apartat: el temps transcorregut des de la interposició d'una reclamació fins a l'aprovació de la resolució és també un altre element d'anàlisi, així com el sentit de les resolucions aprovades pel Ple, segons tinguin sentit estimatori o desestimatori de la reclamació interposada o bé finalitzin mitjançant acord de mediació, desistiment de la persona reclamant, inadmissió per incompliment dels requisits de les reclamacions en

matèria de dret d'accés o bé perquè durant el procediment de reclamació es produeix la pèrdua de l'objecte de la controvèrsia perquè durant el procediment de reclamació es lliura la informació reclamada o s'estima el dret de forma extemporània per part de l'administració reclamada.

1.2. Apartat «Perfil del subjecte actiu i passiu»

El segon apartat té per objectiu aprofundir sobre variables més específiques referents als subjectes actius, que interposen les reclamacions, així com als subjectes passius, que són les administracions, les entitats o altres institucions obligades contra les quals es formulen les reclamacions. D'aquesta forma, les dades presentades exposen el perfil comú de la persona física o jurídica reclamant al llarg de l'any 2019 i en comparació amb el 2018, utilitzant no solament variables tipològiques sobre persones físiques i/o jurídiques, sinó sobre el gènere de la persona reclamant, la seva procedència, entre altres indicadors.

1.3. Apartat «Àmbit material de les reclamacions i límits»

El tercer apartat s'ocupa de l'anàlisi de l'àmbit material de les reclamacions interposades, la matèria sobre la qual versa la informació que és objecte de reclamació. Majoritàriament, les dades presentades es limiten al període anual de 2019, amb alguna excepció en què s'exposen dades amb un objectiu comparatiu amb 2018. Paral·lelament, es presenten dades sobre si les reclamacions s'interposen contra la resolució expressa estimatòria parcial o desestimària de l'administració, en supòsits en què no s'ha produït l'accés efectiu a la informació o bé, si es recorre davant la Comissió en casos de silenci administratiu, això és, en aquells supòsits en què, transcorregut un mes, l'administració a la qual s'ha adreçat la sol·licitud no l'ha resolt, fet que comporta la producció dels efectes del silenci administratiu. En darrer terme, es presenten dades sobre els límits al dret d'accés a la informació pública que ha valorat la Comissió en les resolucions que els han valorat o ponderat per a la determinació del sentit de la resolució.

1.4. Apartat «Tramitació, mediació i execució de les reclamacions»

Els aspectes procedimentals de les reclamacions presentades a la GAIP conformen el conjunt de dades que es vertebreren en aquest apartat; elements referents a la tramitació, com per exemple el canal d'entrada de les reclamacions utilitzat per les persones reclamants per interposar una reclamació, el qual pot ser de dos tipus: registre electrònic o presencial. També s'avaluen les dades relatives a la sol·licitud de mediació com a procediment per tramitar la reclamació, dades que es creuen amb altres com el sentit de la resolució, el gènere del subjecte actiu i l'àmbit material.

En últim lloc, s'aporten dades referents a l'execució de les resolucions per part de les administracions públiques i els altres subjectes obligats al compliment de les resolucions aprovades per la Comissió. Es presenten també els recursos contenciosos interposats contra les decisions de la Comissió, majoritàriament instats per les administracions reclamades; només excepcionalment s'ha interposat per part de la persona reclamant.

1.5. Apartat «Avaluació de la qualitat de la GAIP»

El darrer apartat, relatiu a l'avaluació de la qualitat del servei que presta la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, es presenta a partir de les dades obtingudes de les avaluacions que responen les persones reclamants de forma voluntària un cop finalitzats els procediments de reclamació. Utilitzant la nota mitjana en una escala de 0 (nota més baixa) a 5 (nota més alta) per a diferents indicadors, es plasma de forma estadística quina és la percepció que tenen aquells subjectes actius que han utilitzat (o utilitzen) els serveis de la GAIP.

2. Conceptes estadístics utilitzats en les dades d'activitat de la Comissió

Per introduir de forma acurada l'anàlisi estadística desenvolupada a la Memòria, a continuació s'establiran i es definiran certs aspectes conceptuals i metodològics necessaris per poder interpretar les dades presentades.

2.1. Base

La base fa referència a la mostra, en termes estadístics, utilitzada per dur a terme l'anàlisi de cada variable (o variables). La mostra, en aquest cas, la componen el total de les reclamacions interposades, reclamacions finalitzades, resolucions aprovades pel Ple o valoracions de servei rebudes a la Comissió, depenent de quines dades s'estiguin representant a cada taula i/o gràfic. Les dades que es presenten a l'apartat «Activitat de la Comissió», majoritàriament, es componen per una base expressada en reclamacions (còmput de reclamacions presentades) o reclamacions finalitzades (còmput de les reclamacions que s'han tancat per les resolucions que aprova el Ple).

La base utilitzada per a l'anàlisi ha estat homogeneïtzada per a totes les dades exposades, de manera que s'estableix la representativitat més àmplia possible des d'un punt de vista tècnic per a cada variable. Concretament, les bases (les quals es poden observar a peu de gràfic/taula) queden determinades de la forma següent per als diferents elements estadístics, tenint en compte que els períodes temporals analitzats són els anys 2019, 2018, i en alguns casos concrets el període entre els anys 2015 a 2019:

- Reclamacions interposades: el total de reclamacions interposades davant la Comissió és variable per a cada any o període analitzat.
 - Any 2019 - 848 reclamacions interposades
 - Any 2018 - 519 reclamacions interposades
 - Període 2015 a 2019 - 2.435 reclamacions interposades
- Reclamacions finalitzades: de la mateixa manera que amb les reclamacions interposades, el còmput de reclamacions que finalitzen cada any és variable.
 - Any 2019 - 824 reclamacions finalitzades
 - Any 2018 - 432 reclamacions finalitzades
 - Període 2015 a 2019 - 2.296 reclamacions finalitzades

- Resolucions aprovades pel Ple: el nombre total de resolucions que el Ple ha aprovat l'any 2018 i 2019; és també una base utilitzada que mostra també l'activitat de la Comissió.
 - Any 2019 - 807 resolucions aprovades pel Ple
 - Any 2018 - 393 resolucions aprovades pel Ple
 - Període 2015 a 2019 - 1.892 resolucions aprovades pel Ple
- Valoracions del servei: el total de valoracions del servei rebudes és de 336 des de l'any 2016, any d'implementació del sistema de valoracions. L'any 2019 el nombre de valoracions és de 115.

A peu de gràfic/taula es pot observar la base de cada element estadístic, en gairebé tots els casos desglossada per períodes temporals o, en alguns supòsits, per gènere. Paral·lelament, alguns gràfics i/o taules contenen informació, merament descriptiva, sobre la base total de les reclamacions iniciades o finalitzades / resolucions aprovades / valoracions per a cada variable analitzada, motiu pel qual, en aquests casos, majoritàriament coincideix la base real amb la base mostral utilitzada.

2.2. Font

La font és l'origen del qual s'han obtingut les dades reflectides en els diversos elements d'anàlisi. En aquest cas, la font de totes les dades és primària, ja que totes provenen de la mateixa Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, sense utilitzar en cap cas fonts secundàries o dades extretes d'Internet. D'altra banda, totes les taules i representacions gràfiques s'han elaborat per part del personal de la GAIP, sense recórrer a còpies o imatges predissenyades.

2.3. Representació de dades i anàlisi

L'extracció de les dades obtingudes per part de la Comissió es presenta a la Memòria d'activitats de la GAIP de forma gràfica o tabular, amb freqüències absolutes i relatives per any i variable, oferint una imatge de l'evolució de l'activitat de la Comissió. S'han utilitzat diferents tipus de gràfics, per poder presentar una imatge dels valors i les dades més aproximada a allò que es pretén observar en cada bloc/variable: de columnes, de barres, lineals, columnes apilades (100%), d'anell, circulars i combinats (barres i lineal).

Els valors, en la seva majoria, queden representats de forma absoluta i relativa per als diferents elements gràfics i/o tabulars. Els valors relatius es representen en les taules creuades de forma vertical (columnes) o horitzontal (files), segons la interpretació que es vulgui dur a terme de les dades i de quines variables tinguin un valor agregat més alt per a l'anàlisi conjunta. Al seu torn, la inclusió de valors relatius aporta la capacitat d'observar el pes de cada element en una variable, per comparació amb d'altres, o indicadors.

2.4. Abast temporal

El període temporal al qual es refereixen les dades que es representen a la Memòria és l'any 2019, per bé que, per poder tenir una imatge comparativa sobre algunes dades, s'han desenvolupat gràfics i/o taules que inclouen períodes més llargs: de 2015 a 2019, o comparatius entre els anys 2018 i 2019.

3. Dades de l'activitat de la Comissió

3.1. Reclamacions i resolucions

3.1.1 Reclamacions iniciades i finalitzades

Aquest primer apartat mostra informació diversa sobre les reclamacions que són interposades davant la Comissió i les que finalitzen per resolució del Ple. Aquestes dades són les bases dels diversos indicadors analitzats al llarg d'aquest apartat de la Memòria, respecte a les quals es presenten les diferents variables amb dades quantitatives o qualitatives.

Tanmateix, la primera anàlisi que es duu a terme de les dades de l'activitat és la relació entre les reclamacions resoltes per la Comissió i el nombre de resolucions aprovades pel Ple. El gràfic 0 ens mostra la relació entre el nombre de reclamacions finalitzades i el nombre de resolucions aprovades pel Ple per a tots els anys d'activitat de la Comissió. Cal tenir en compte que la resolució és l'acte administratiu de finalització de les reclamacions interposades davant de la GAIP, però en alguns supòsits les resolucions poden finalitzar més d'un expedient de reclamació quan presenten identitats de parts, un objecte similar o relacionat i un període temporal simultani, i, per tant, es poden resoldre de forma acumulada. Al llarg dels anys, la GAIP presenta menys resolucions que reclamacions que finalitzen, justament perquè algunes reclamacions es resolen de forma acumulada. Ara bé, al llarg dels anys ha anat disminuint aquesta diferència entre reclamacions finalitzades i resolucions aprovades pel Ple, essent el 2016 l'any amb més disparitat entre resolucions i reclamacions finalitzades (303 resolucions contra 561 reclamacions finalitzades). L'any 2019 presenta la diferència més petita des del 2015 (any en què totes les reclamacions interposades van ser resoltes amb una resolució específica per a l'expedient), amb un total de 807 resolucions i 824 reclamacions finalitzades.

D'altra banda, a la següent anàlisi de les dades de l'activitat, per mostrar una visió més acurada d'aquells procediments conclusos, s'oferiran dades relatives a reclamacions interposades i reclamacions finalitzades.

L'any 2019, s'han presentat un total de 848 reclamacions davant la GAIP, de les quals 709 s'han resolt en el mateix any. Paral·lelament, el total de reclamacions finalitzades l'any 2019 és de 824, ja que 115 d'aquestes resolucions conclouen reclamacions presentades durant l'any 2018. El nombre de reclamacions interposades davant la GAIP l'any 2019 suposa un increment del 63,4% respecte a l'any anterior, en què van tenir entrada un total de 519 reclamacions. Respecte a la quantitat de reclamacions resoltes, hi ha un augment del 90,7% vers l'any 2018. D'aquesta forma, tant el nombre de reclamacions interposades com el de reclamacions finalitzades, en total, presenten un augment molt pronunciat, i marquen l'any amb més activitat de la Comissió des de la seva creació.

En els gràfics 1 a 4 es mostra de forma conjunta i de forma individualitzada l'evolució de les reclamacions interposades i les reclamacions resoltes. Es pot observar que gran part de l'activitat de la GAIP el 2019 es concentra en els últims 4 mesos de l'any, d'entre els quals setembre i octubre destaquen per sobre de la resta. Setembre va ser el mes amb més reclamacions interposades (136, que suposen el 16% del total de l'any), mentre que octubre és el mes amb més reclamacions resoltes (142, que representen el 17,2% del total durant 2019).

La resta de mesos de l'any presenta una certa estabilitat, amb una pronunciada davallada de la interposició de reclamacions durant el període estiuenc.

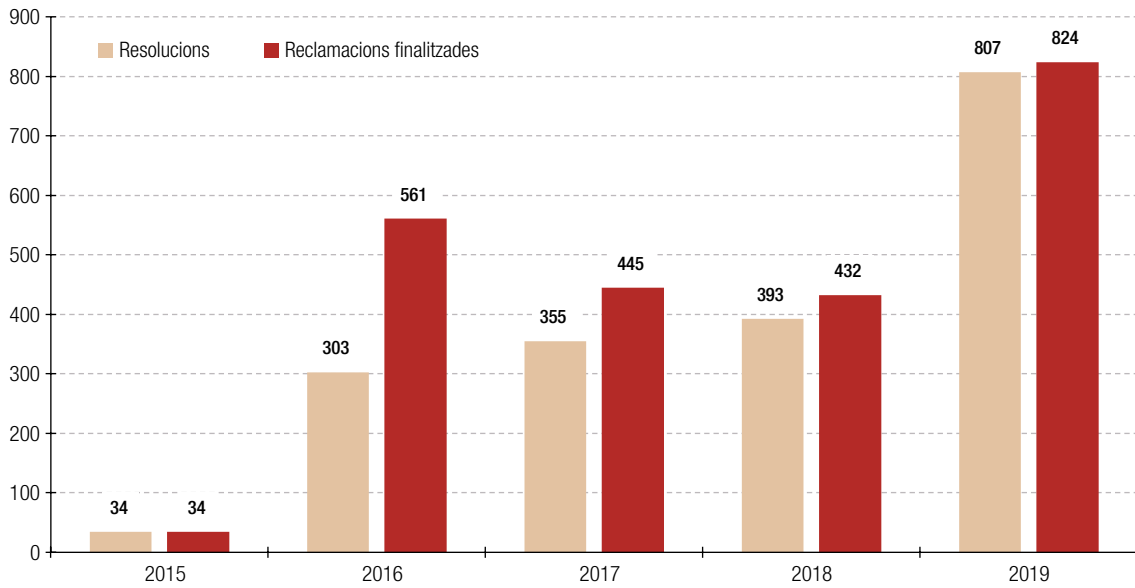
D'altra banda, les taules 1 i 2 exposen la mitjana de reclamacions interposades i la mitjana de reclamacions finalitzades mensualment. A diferència de l'any 2018, la mitjana augmenta especialment respecte a les reclamacions resoltes, i arriba fins a quasi el doble. Aquest és un bon indicador per interpretar de forma objectiva i per reflexionar sobre el volum de feina de la Comissió respecte a altres anys, tenint en compte la nul·la evolució que la GAIP ha experimentat quant als recursos humans disponibles o la millora de recursos materials per fer front a aquesta pujada de l'activitat.

A fi d'oferir una perspectiva evolutiva, la taula 3 mostra el nombre de reclamacions interposades mensualment des de l'inici de l'activitat de la Comissió. Mentre que l'octubre de 2016 marcava el punt més alt quant a reclamacions interposades, el mes de setembre de 2019 se supera la xifra de 128 per arribar fins a les 136.

Els gràfics 6 i 7 presenten dades acumulades des de 2015, i mostren com el període de la tardor és el més actiu en reclamacions, amb un nombre d'entrades superior a qualsevol altre mes (setembre, octubre i novembre acumulen un terç del total de reclamacions). Paral·lelament, les reclamacions finalitzades marquen una dinàmica diferent (de manera acumulada), amb una activitat més constant durant els mesos de maig, juny i juliol (28,5% del total de reclamacions resoltes), i un sobtat augment els mesos d'octubre i novembre (25,6% de les reclamacions resoltes).

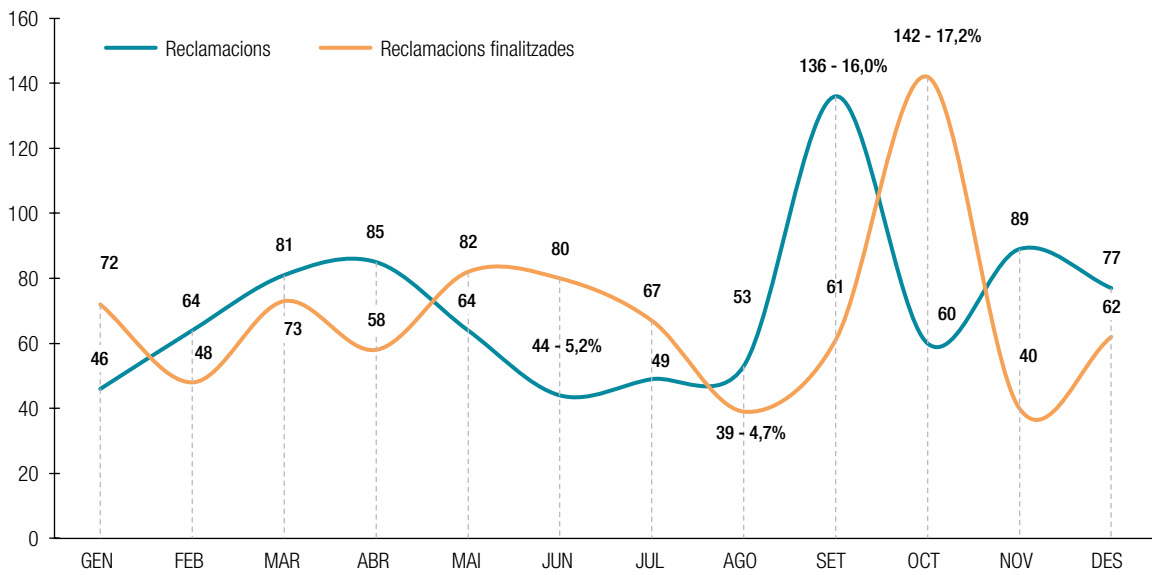
Finalment, els gràfics 4 i 5 permeten analitzar el volum de reclamacions entrants a la Comissió i les reclamacions finalitzades per mes l'any 2018 en comparativa amb l'any 2019. En el cas de la interposició de les reclamacions, es pot visualitzar un contrast molt significatiu atès que l'any 2019 suposa un increment notable tots els mesos, excepte el mes de juny, l'únic mes amb més reclamacions l'any 2018 que el 2019. Aquest contrast s'accentua el mes de setembre: l'any 2018 es van interposar 35 reclamacions respecte a les 136 de 2019. Respecte a les reclamacions finalitzades, es manté de nou un augment sostingut tot l'any 2019, a excepció del mes de novembre, en què l'any 2018 es van resoldre 53 reclamacions respecte a les 40 corresponents a 2019.

Gràfic 0. Resolucions i reclamacions finalitzades. 2015 - 2019



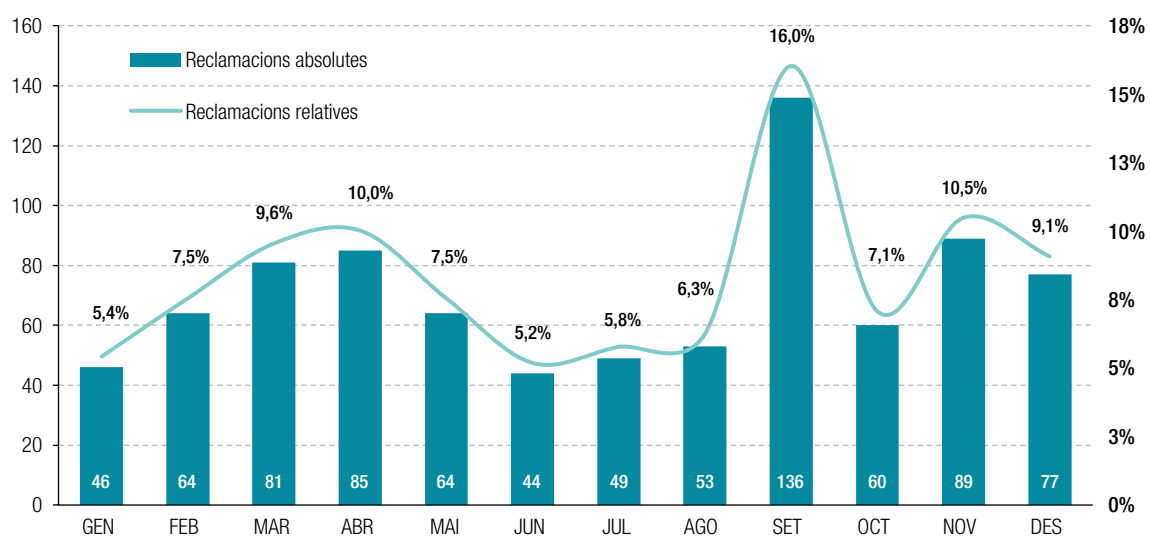
Base: 2.296 (reclamacions finalitzades), 1.892 (resolucions)

Gràfic 1. Evolució de les reclamacions interposades i finalitzades, per mesos. 2019



Base: 848 (reclamacions), 824 (reclamacions finalitzades)

Gràfic 2. Evolució de les reclamacions interposades, per mesos. 2019



Base: 848 (reclamacions)

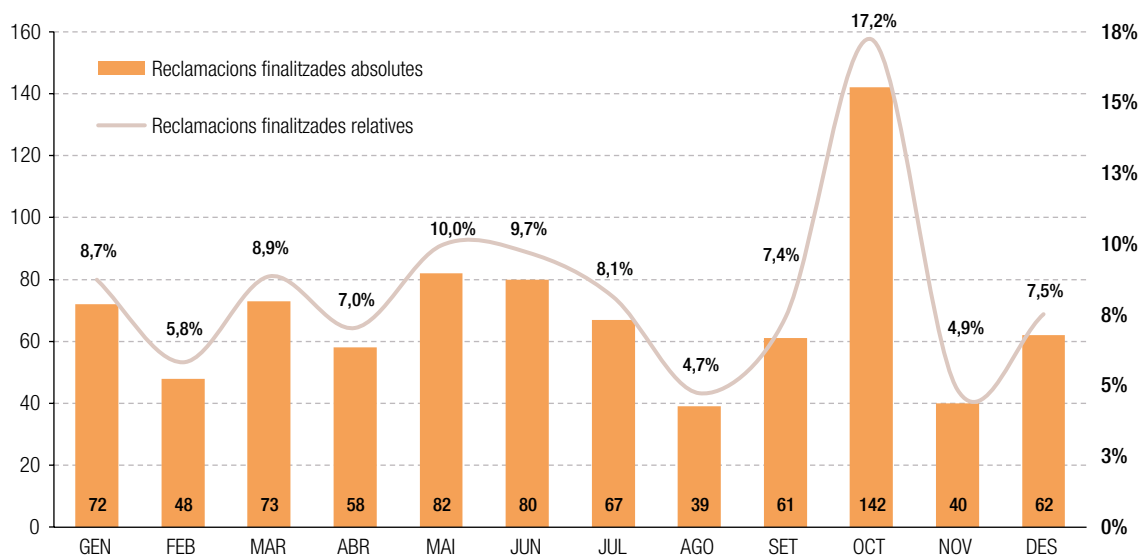
Taula 1. Mitjana de reclamacions interposades per mes. 2019.

Mitjana de reclamacions per mes

70,66 reclamacions

Base: 848 (reclamacions)

Gràfic 3. Evolució de les reclamacions finalitzades, per mesos. 2019



Base: 824 (reclamacions finalitzades).

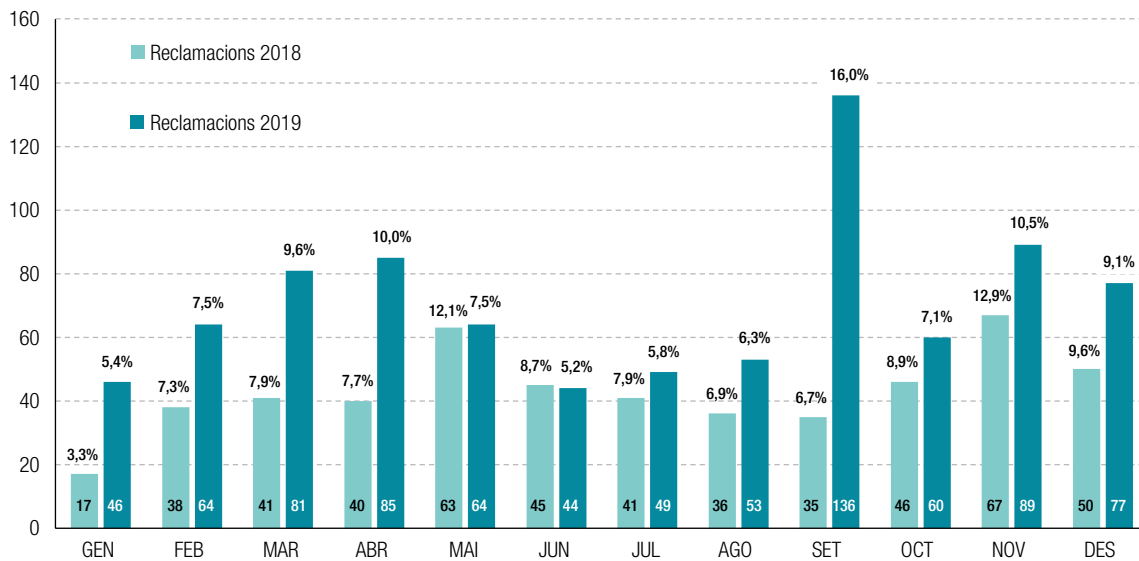
Taula 2. Mitjana de reclamacions finalitzades per mes. 2019

Mitjana de reclamacions finalitzades per mes

68,66 reclamacions finalitzades

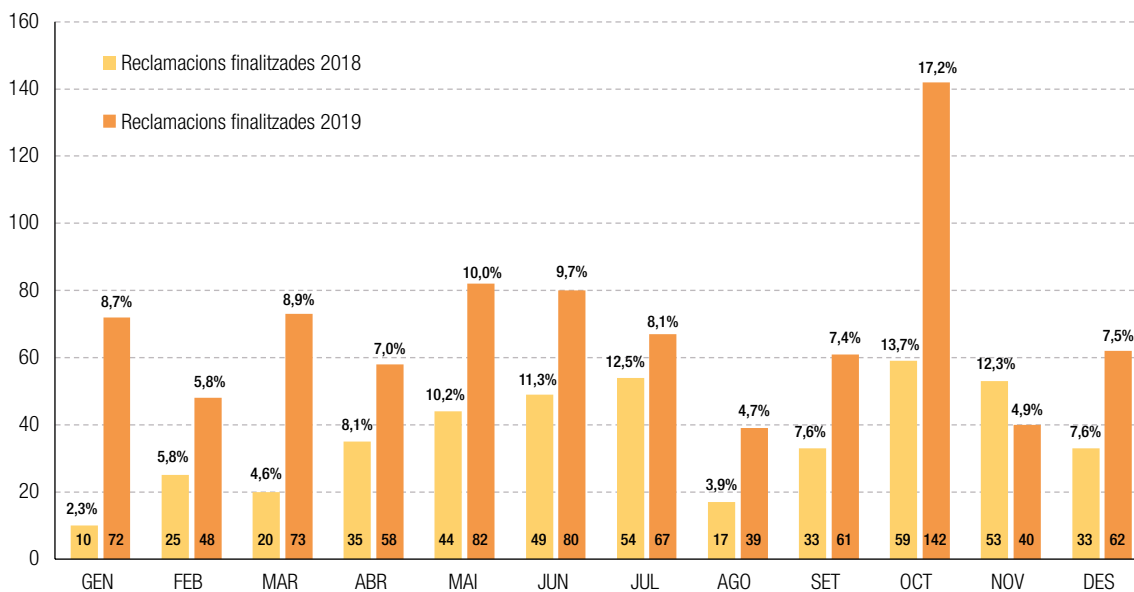
Base: 824 (reclamacions finalitzades)

Gràfic 4. Comparativa del volum de reclamacions interposades, per mesos. 2018 - 2019



Base: 519 reclamacions (2018), 848 reclamacions (2019)

Gràfic 5. Comparativa del volum de reclamacions finalitzades, per mesos. 2018 - 2019

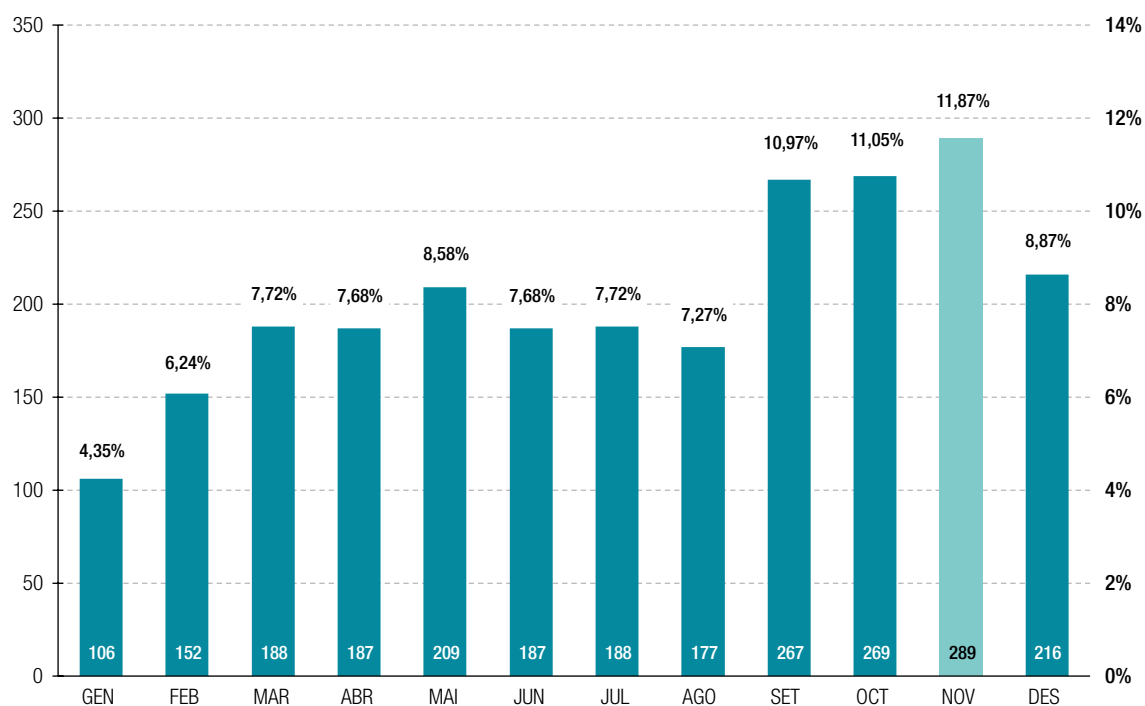


Base: 432 reclamacions finalitzades (2018), 824 reclamacions finalitzades (2019)

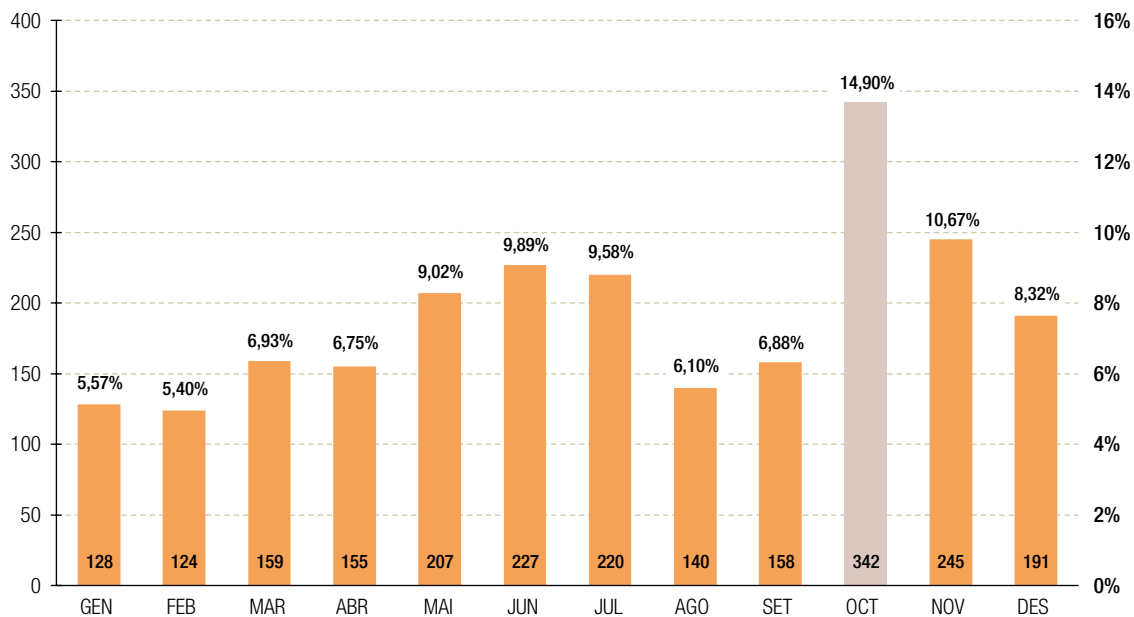
Taula 3. Evolució del nombre de reclamacions interposades, per mes. 2015 - 2019

Evolució de les reclamacions interposades, per mes. 2015 - 2019										
	2015		2016		2017		2018		2019	
GENER	—	—	8	1,43%	35	7,45%	17	3,28%	46	5,42%
FEBRER	—	—	4	0,71%	46	9,79%	38	7,32%	64	7,55%
MARÇ	—	—	5	0,89%	61	12,98%	41	7,90%	81	9,55%
ABRIL	—	—	31	5,53%	31	6,60%	40	7,71%	85	10,02%
MAIG	—	—	23	4,10%	59	12,55%	63	12,14%	64	7,55%
JUNY	—	—	48	8,56%	50	10,64%	45	8,67%	44	5,19%
JULIOL	—	—	36	6,42%	62	13,19%	41	7,90%	49	5,78%
AGOST	3	8,11%	49	8,73%	36	7,66%	36	6,94%	53	6,25%
SETEMBRE	11	29,73%	52	9,27%	33	7,02%	35	6,74%	136	16,04%
OCTUBRE	5	13,51%	128	22,82%	30	6,38%	46	8,86%	60	7,08%
NOVEMBRE	10	27,03%	109	19,43%	14	2,98%	67	12,91%	89	10,50%
DESEMBRE	8	21,62%	68	12,12%	13	2,77%	50	9,63%	77	9,08%
TOTAL	37	100%	561	100%	470	100%	519	100%	848	100%
RECLAMACIONS TOTALS (2015 - 2019)										2.435

Base: 2.435 (reclamacions)

Gràfic 6. Mes d'interposició de les reclamacions. Acumulat per al període 2015-2019

Base: 2.435 (reclamacions)

Gràfic 7. Mes de resolució de les reclamacions. Acumulat per al període 2015-2019

Base: 2.296 (reclamacions finalitzades)

3.1.2 Durada del procediment de reclamació

La GAIP disposa d'un termini de dos mesos per resoldre les reclamacions interposades. Aquest termini queda suspès durant un mes en el cas dels procediments amb mediació i s'amplia en els supòsits en què s'ha de realitzar el tràmit de trasllat a una pluralitat d'afectats, o bé s'ha produït algun element de complexitat destacable durant la tramitació del procediment i es fa necessària l'ampliació del termini per resoldre.

L'any 2019 ha marcat un punt d'inflexió en el temps de resolució de les reclamacions respecte a altres anys, tal com s'observa a la taula 4; la mitjana de dies transcorreguts fins a la resolució d'una reclamació ha descendit fins a 47,7 dies (incloent en aquest còmput les reclamacions que es tramiten seguint el procediment amb mediació, que comporta la suspensió del termini per resoldre durant un mes). Si s'exclou del còmput les reclamacions que es tramiten mitjançant el procediment amb mediació, la mitjana de dies en resoldre les reclamacions se situa en 45,7 dies. Aquestes dades es desvien de la tendència dels tres últims anys, en què la mitjana de dies transcorreguts abans de resoldre els procediments se situava entorn als 60 dies.

El gràfic 8 presenta una comparativa del temps de resolució durant el període de 2015 a 2019, establert en categories tancades de 30 dies. L'any 2019, el 75% de les reclamacions es van resoldre dins del marge de fins a 60 dies, mentre que únicament un 25% van resoldre's fora d'aquest termini; d'aquestes resolucions fora de termini, un 11,7% corresponen a reclamacions que van tramitar-se mitjançant el procediment de mediació. En comparació amb altres anys, el 2019 ha marcat el percentatge de reclamacions dins de termini més alt, degut al fet que anys enrere s'ha situat entorn el 50%-65% del total. En xifres absolutes, el nombre de reclamacions que s'han tramitat en un termini de fins a 60 dies fins a la resolució ha estat de

619 reclamacions, mentre que en anys anteriors no s'han superat les 300 reclamacions (amb l'excepció de l'any 2016, amb 340 reclamacions dins d'aquest marge).

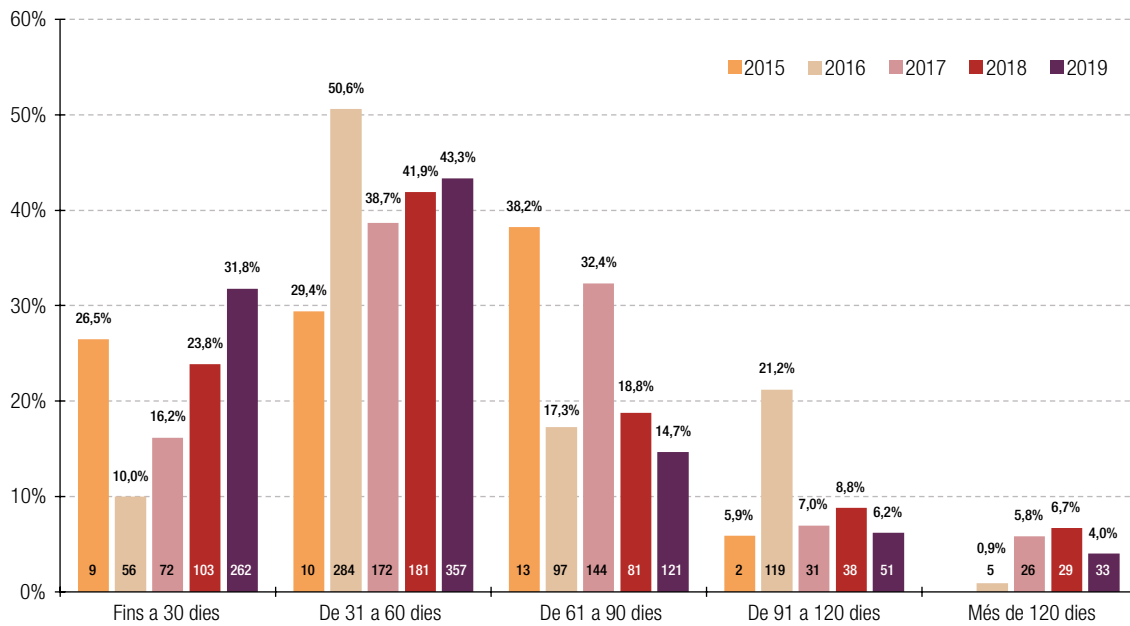
La taula 5 presenta informació relativa al temps emprat per resoldre les reclamacions en funció del sentit de la resolució. En aquest punt destaquen les reclamacions que finalitzen per la pèrdua del seu objecte, les quals representen més de la meitat de les resolucions que conclouen en el termini de dos mesos (54,3%). D'altra banda, les inadmissions representen el 13% de les reclamacions finalitzades en els primers 60 dies; les estimacions, per la seva banda, ascendeixen a un 15,8% de les reclamacions resoltes dins del termini de resolució establert per llei. El percentatge de les reclamacions resoltes amb acord de mediació manté una tendència semblant tenint en compte la suspensió de termini d'un mes: el 92,3% de les resolucions finalitzades amb acord de mediació han superat el termini de dos mesos, i únicament en dos supòsits s'han resolt en aquest període.

Per contextualitzar aquestes últimes dades, cal assenyalar que l'inici de la tramitació de les reclamacions requereix una anàlisi preliminar del compliment dels requisits d'admissibilitat que s'estableixen a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG), i al Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la informació Pública (RGAIP), aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol.

En la primera fase, prevista a l'article 33 RGAIP, es verifica el compliment dels requeriments d'identificació i de legitimació de la persona reclamant o de la representació que s'al·lega; la identificació de la resolució desestimatòria prèvia de l'administració contra la qual es reclama o de la sol·licitud d'accés presentada a l'administració que no ha obtingut resposta o satisfacció; l'observança del termini per a la interposició de la reclamació i la comprovació que es presenta contra una administració o ens que està dins l'àmbit d'actuació de la GAIP. La relació dels requisits d'admissió a tràmit de les reclamacions està recollida també als apartats 8 i 14 del Manual de reclamació davant la Comissió.

També en aquesta primera valoració es determina si l'objecte de la reclamació pot afectar els drets o interessos de terceres persones que puguin resultar afectades pel procediment, o altres administracions que hi resultin implicades, ja sigui per l'àmbit material en què recau la informació reclamada o perquè la sol·licitud d'accés va ser derivada d'una administració a una altra de conformitat amb l'article 30 LTAIPBG.

Gràfic 8 i Taula 4. Temps de resolució de les reclamacions, per anys. Mitjana. 2015-2019



Mitjana de temps en resoldre una reclamació (en dies)

2015	2016	2017	2018	2019
54,86	60,47	61,55	59,25	47,78

Base: 2.296 (reclamacions finalitzades).

Taula 5. Temps de resolució, per sentit de la resolució. 2019

Temps de resolució, per sentit de la resolució. 2019										
	Fins a 30 dies		De 31 a 60 dies		De 61 a 90 dies		De 91 a 120 dies		Més de 120 dies	
Acord de mediació	1	0,38%	1	0,28%	1	0,83%	16	31,37%	7	21,21%
Desestimació	10	3,82%	15	4,20%	4	3,31%	3	5,88%	8	24,24%
Desistiment	20	7,63%	29	8,12%	3	2,48%	1	1,96%	2	6,06%
Estimació	9	3,44%	89	24,93%	49	40,50%	8	15,69%	5	15,15%
Estimació parcial	3	1,15%	26	7,28%	13	10,74%	12	23,53%	7	21,21%
Inadmissió	73	27,86%	7	1,96%	1	0,83%	1	1,96%	—	—
Pèrdua d'objecte	146	55,73%	190	53,22%	50	41,32%	10	19,61%	4	12,12%
TOTAL	262	100%	357	100%	121	100%	51	100%	33	100%

Base: 824 (reclamacions finalitzades).

3.1.3 Sentit de les resolucions

En relació amb el sentit de les resolucions de la Comissió, els darrers anys s'ha anat consolidant, tal com mostren el gràfic 10 i la taula 6, el pes de les finalitzacions per pèrdua sobrevinuda de l'objecte de la reclamació. La finalització de les reclamacions per la pèrdua del seu objecte, principalment per raó del lliurament extemporani de la informació per part de l'administració reclamada, ha passat de representar el 19,3% el 2016, a situar-se en el 48,5% del total de reclamacions resoltes l'any 2019.

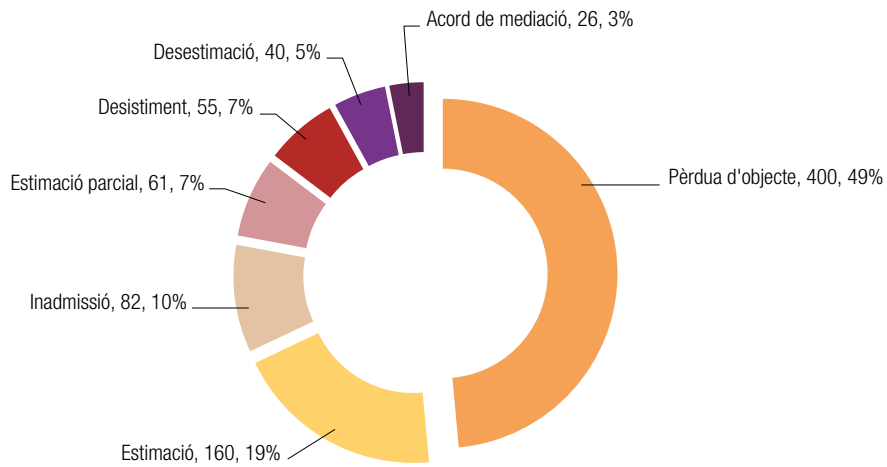
Paral·lelament, l'estimació de les reclamacions, tot i la pèrdua relativa de pes respecte a altres sentits de resolució (ha passat de representar el 29,4% de les resolucions el 2015 a situar-se en el 19,4% l'any 2019), s'ha mantingut en xifres absolutes, fins i tot augmentant fins un total de 160 resolucions en aquest últim any, però sense arribar a la xifra de 164 el 2016. Les resolucions d'inadmissió han mantingut una tendència molt semblant a la de les estimacions, amb una disminució relativa al llarg dels anys (del 26,5% el 2016 al 10% el 2019) però en termes absoluts sostinguda amb el seu punt màxim el 2016 amb 95 resolucions, reduint-se gradualment els dos anys posteriors, i augmentant de nou el 2019 fins a les 82 resolucions. Per la seva banda, les estimacions parcials, les finalitzacions per desistiment de la persona reclamant, les desestimacions i els acords de mediació no han arribat a superar el 10% del total de resolucions, exceptuant l'any 2015, en què del total de 34 resolucions, la finalització mitjançant acord de mediació va representar en xifres relatives el 32,4%.

Si acotem la interpretació de les dades a l'any 2019, amb un total de 824 reclamacions resoltes, s'observa com el 75,3% de les reclamacions va finalitzar per pèrdua d'objecte o per estimació (total o parcial) de l'objecte de la reclamació. Destaca, també, un augment dels acords de mediació (tot i representar un pes relatiu baix, del 3,2%), arribant a 26 casos, el seu punt més alt des de l'inici de l'activitat de la GAIP. Els desistiments i les desestimacions, tot i situar-se en el seu punt més alt en xifres absolutes (55 i 40, respectivament), representen el 6,7% i el 4,9% del total de reclamacions durant el 2019. Es pot establir, d'aquesta forma, que les resolucions amb un sentit positiu són predominants tant evolutivament com el període de 2019 analitzat en aquesta memòria.

D'altra banda, si afegim la variable de la condició de la persona reclamant al sentit de la resolució, es mostra una clara tendència positiva del lliurament de la informació (pèrdua d'objecte o estimació total o parcial), que representa en quasi tots els casos més del 65% de les resolucions per a cada condició.

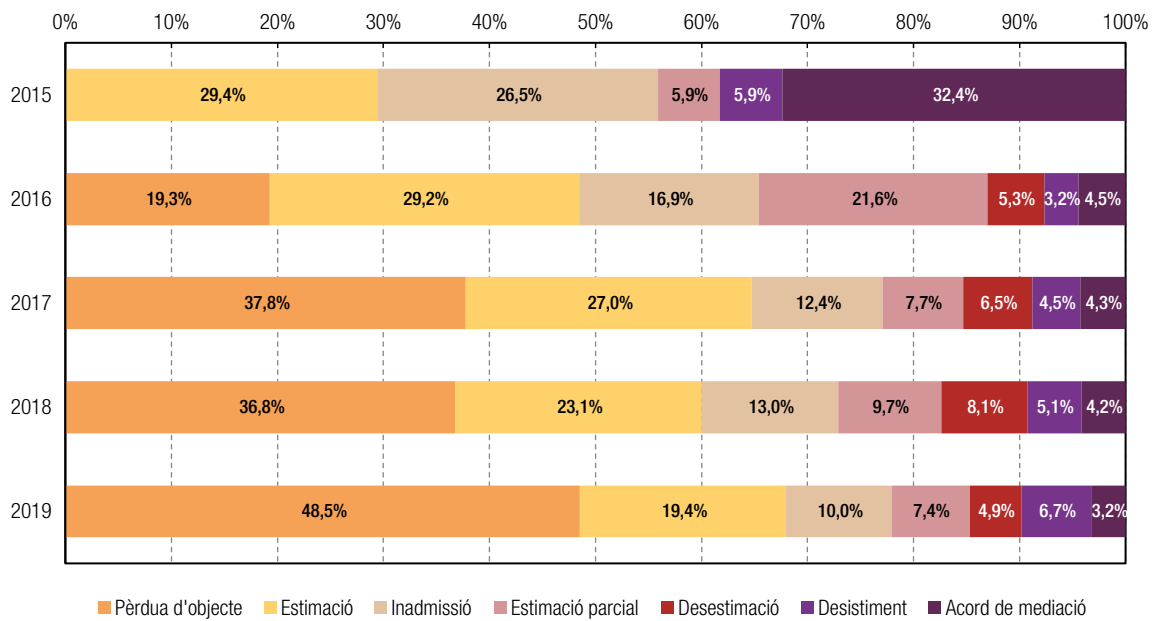
En aquest punt és necessari remarcar la necessitat que les administracions públiques resolguin les sol·licituds d'informació pública dins dels terminis establerts per la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, ja que aquest darrer any quasi la meitat de les resolucions han finalitzat per l'estimació extemporània de la sol·licitud d'informació pública o pel lliurament extemporani de la informació sol·licitada, de manera que es podria evitar, per tant, la demora en el temps per accedir a la informació i la necessitat de dur a terme més tràmits, com és la reclamació davant la GAIP, per poder accedir a la informació, en perjudici, per tant, del dret de la persona que sol·licita la informació.

Gràfic 9. Sentit de les resolucions. 2019



Base: 824 (reclamacions finalitzades).

Gràfic 10. Sentit de les resolucions, per anys. 2015 - 2019

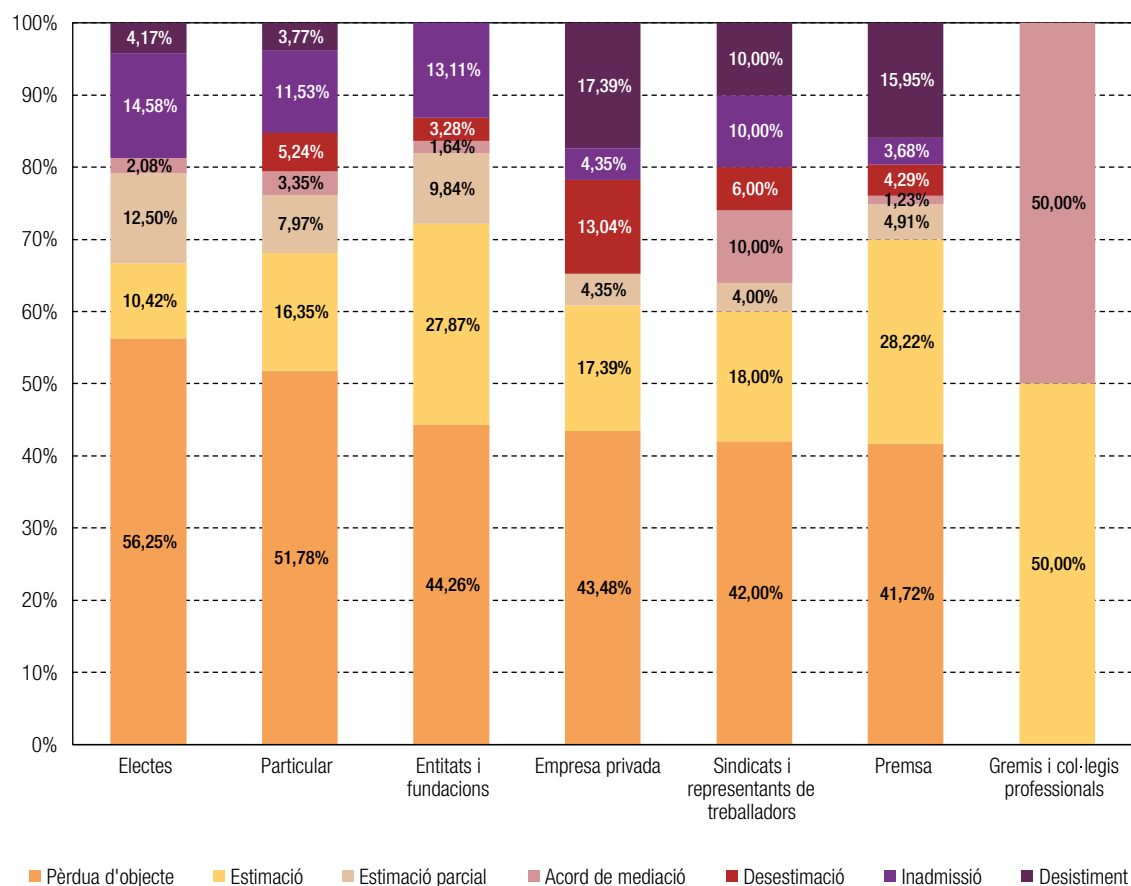


Base: 2.296 (reclamacions finalitzades).

Taula 6. Sentit de les resolucions, per anys. 2015 - 2019

Sentit de les resolucions, per anys. 2015 - 2019										
	2015		2016		2017		2018		2019	
Acord de mediació	11	32,35%	25	4,46%	19	4,27%	18	4,17%	26	3,16%
Desestimació	—	—	30	5,35%	29	6,52%	35	8,10%	40	4,85%
Desistiment	2	5,88%	18	3,21%	20	4,49%	22	5,09%	55	6,67%
Estimació	10	29,41%	164	29,23%	120	26,97%	100	23,15%	160	19,42%
Estimació parcial	2	5,88%	121	21,57%	34	7,64%	42	9,72%	61	7,40%
Inadmissió	9	26,47%	95	16,93%	55	12,36%	56	12,96%	82	9,95%
Pèrdua d'objecte	—	—	108	19,25%	168	37,75%	159	36,81%	400	48,54%
TOTAL	34	100%	561	100%	445	100%	432	100%	824	100%

Base: 2.296 (reclamacions finalitzades).

Gràfic 11. Tipologia de la resolució, per condició del reclamant. 2019

Base: 824 (reclamacions finalitzades)

Taula 7. Sentit de la resolució, per condició del reclamant. 2019

Sentit de les resolucions, per condició del reclamant. 2019														
	Electes		Empresa privada		Entitats i fundacions		Gremis i col·legis professionals		Particular		Premsa		Sindicats i representants de treballadors	
Acord de mediació	1	2,08%	—	—	1	1,64%	1	50,00%	16	3,35%	2	1,23%	5	10,00%
Desestimació	—	—	3	13,04%	2	3,28%	—	—	25	5,24%	7	4,29%	3	6,00%
Desistiment	2	4,17%	4	17,39%	—	—	—	—	18	3,77%	26	15,95%	5	10,00%
Estimació	5	10,42%	4	17,39%	17	27,87%	1	50,00%	78	16,35%	46	28,22%	9	18,00%
Estimació parcial	6	12,50%	1	4,35%	6	9,84%	—	—	38	7,97%	8	4,91%	2	4,00%
Inadmissió	7	14,58%	1	4,35%	8	13,11%	—	—	55	11,53%	6	3,68%	5	10,00%
Pèrdua d'objecte	27	56,25%	10	43,48%	27	44,26%	—	—	247	51,78%	68	41,72%	21	42,00%
TOTAL	48	100%	23	100%	61	100%	2	100%	477	100%	163	100%	50	100%

Base: 824 (reclamacions finalitzades)

3.2. Perfil del subjecte passiu i actiu

3.2.1 Subjectes passius: administracions contra les quals es reclama

La tipologia de les administracions contra les quals s'adreça la reclamació ha evolucionat al llarg dels anys, tal com presenta la taula 8: la prevalença de les administracions municipals ha anat perdent pes respecte a d'altres administracions, passant de representar un 75% del total d'administracions reclamades l'any 2017 a un 61% l'any 2019. Contràriament, les reclamacions interposades contra la Generalitat de Catalunya, així com d'altres ens del sector públic de la Generalitat, han augmentat des de l'inici de l'activitat de la Comissió, passant de representar un 7,3% el 2016 a un 27,3% l'any 2019 (232 reclamacions, de les quals 110 es van interposar contra el Departament d'Educació).

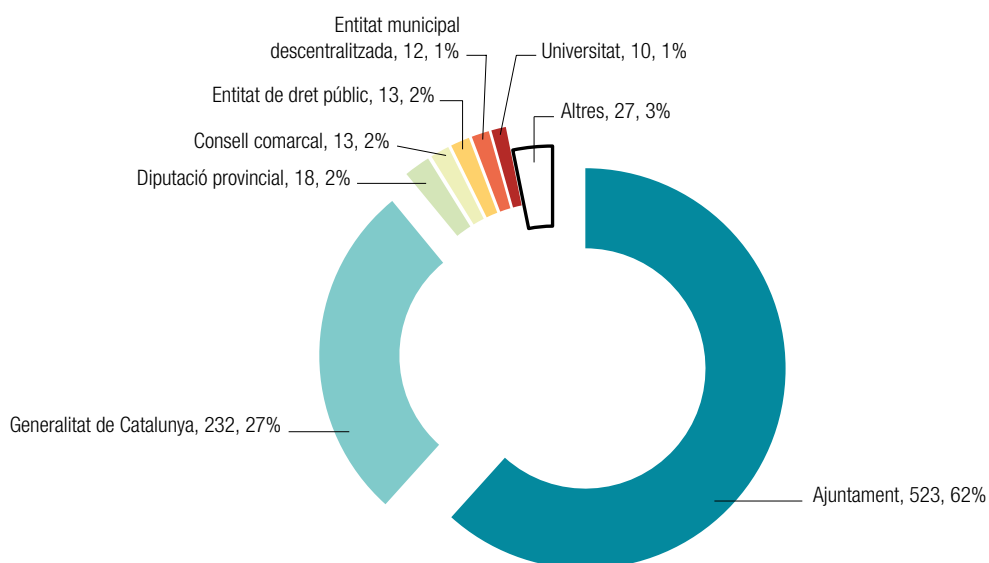
En xifres absolutes, les reclamacions adreçades a altres administracions es mantenen sense grans canvis respecte a d'altres anys. Únicament les diputacions provincials passen a esdevenir el tercer tipus d'administració més reclamada amb un total de 18 reclamacions, de manera que representen un 2,1% del total el 2019.

Si incorporem la variable de sexe de la persona reclamant a l'anàlisi de les administracions reclamades, representada al gràfic 14, destaca que el 52% de les reclamacions interposades contra la Generalitat de Catalunya han estat presentades per dones, percentatge que augmenta fins al 60% en el cas dels consells comarcals, però que disminueix si observem altres tipus d'administracions públiques. La disparitat es fa més evident en el cas dels ajuntaments (la categoria amb més reclamacions en xifres absolutes), ja que només un 20% de les reclamacions les han interposades dones.

La relació entre l'administració reclamada i la condició de la persona reclamant queda representada a la taula 9. L'administració més reclamada en totes les diferents tipologies de persones reclamant són els ajuntaments; en el cas dels càrrecs electes, el percentatge de les reclamacions interposades contra l'administració municipal assoleix el 87,5%. Si es té en compte que la GAIP únicament pren en consideració la condició d'electe local en aquells casos en què la persona ostenta la condició de regidor de l'ajuntament contra el qual reclama o de càrrec electe respecte a l'ens local al qual adreça la sol·licitud d'informació pública, aquesta dada resulta reveladora de les dificultats en què, en determinats casos, es troben els regidors de l'oposició per accedir a informació necessària per al desenvolupament correcte de les seves tasques representatives.

Finalment, en les persones reclamants de condició particular, les reclamacions es distribueixen de forma més repartida entre les diferents administracions l'any 2019: un 55,3% de reclamacions s'adrecen contra ajuntaments i el seu sector públic, un 33,4% contra la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic, i un 2,1% respecte a les diputacions provincials.

Gràfic 12. Tipologia d'administració pública reclamada. 2019



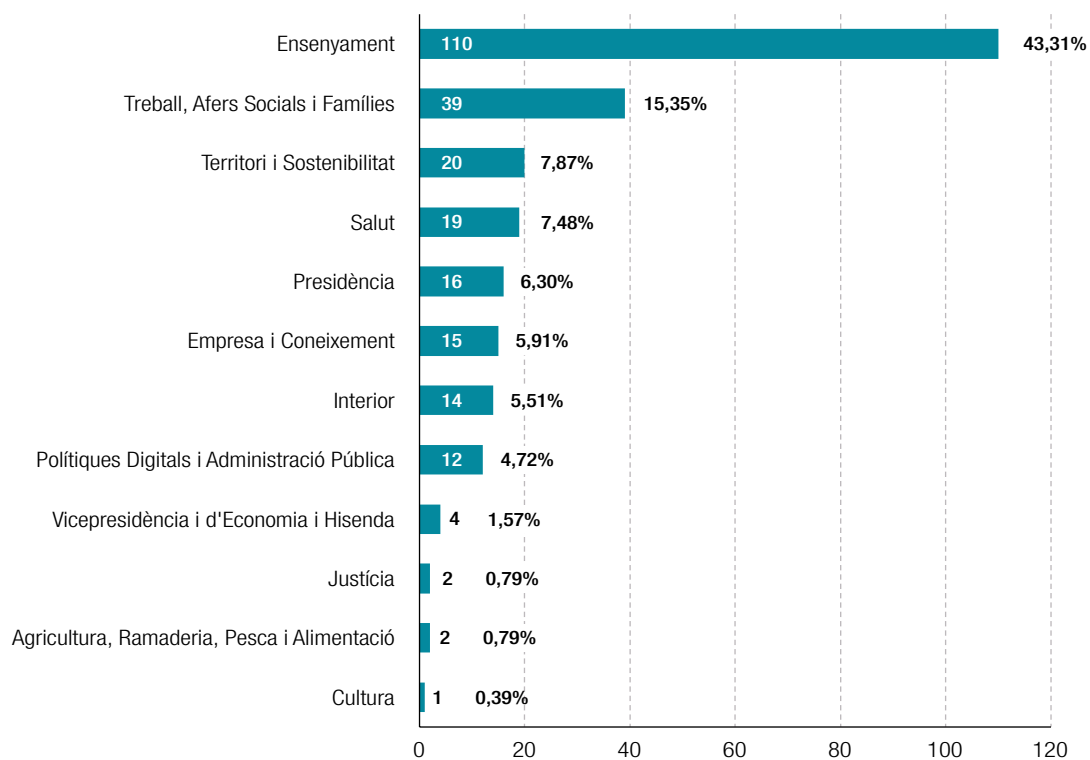
Base: 848 (reclamacions)

Taula 8. Tipologia d'administració pública reclamada, per anys. 2015 - 2019

Tipologia d'Administració pública reclamada. 2015 - 2019										
	2015		2016		2017		2018		2019	
<i>Ajuntament</i>	20	54,05%	362	64,53%	353	75,11%	361	69,56%	523	61,67%
<i>Altres</i>	—	—	—	—	6	1,28%	2	0,39%	1	0,12%
<i>Àrea Metropolitana de Barcelona</i>	—	—	3	0,53%	4	0,85%	4	0,77%	1	0,12%
<i>Col·legi professional</i>	—	—	2	0,36%	2	0,43%	9	1,73%	4	0,47%
<i>Conselh General de l'Aran</i>	—	—	—	—	—	—	—	—	2	0,24%
<i>Consell comarcal</i>	—	—	1	0,18%	6	1,28%	18	3,47%	13	1,53%
<i>Consorci</i>	4	10,81%	16	2,85%	5	1,06%	6	1,16%	9	1,06%
<i>Diputació provincial</i>	—	—	30	5,35%	7	1,49%	5	0,96%	18	2,12%
<i>Entitat de dret públic</i>	1	2,70%	4	0,71%	9	1,91%	18	3,47%	13	1,53%
<i>Entitat municipal descentralitzada</i>	—	—	2	0,36%	—	—	—	—	12	1,42%
<i>Fundació</i>	—	—	25	4,46%	4	0,85%	5	0,96%	5	0,59%
<i>Generalitat de Catalunya</i>	10	27,03%	41	7,31%	61	12,98%	70	13,49%	232	27,36%
<i>Organisme autònom</i>	—	—	—	—	5	1,06%	8	1,54%	2	0,24%
<i>Parlament de Catalunya</i>	—	—	—	—	1	0,21%	5	0,96%	1	0,12%
<i>Societat vinculada a l'administració</i>	—	—	75	13,37%	4	0,85%	—	—	2	0,24%
<i>Universitat</i>	2	5,41%	—	—	3	0,64%	8	1,54%	10	1,18%
TOTALS	37	100%	561	100%	470	100%	519	100%	848	100%
RECLAMACIONS TOTALS (2015 - 2019)									2.435	

Base: 2.435 (reclamacions)

Gràfic 13. Departaments de la Generalitat reclamats. 2019



Base: 254 (reclamacions). Inclou organismes adscrits a Departaments de la Generalitat amb altres formes jurídiques.

Gràfic 14. Tipologia d'administració pública reclamada, per sexe. 2019



Base: 848 (reclamacions).

Taula 9. Tipologia d'administració pública reclamada, per condició del reclamant. 2019

Tipologia d'Administració pública reclamada, per condició del reclamant. 2019														
	Electes		Empresa privada		Entitats i fundacions		Gremis i col·legis		Particular		Premsa		Sindicats i representants de treballadors	
<i>Ajuntament</i>	42	87,50%	19	82,61%	49	71,01%	1	100,00%	295	55,35%	81	65,32%	36	72,00%
<i>Altres</i>	—	—	—	—	—	—	—	—	1	0,19%	—	—	—	—
<i>Àrea Metropolitana de Barcelona</i>	—	—	1	4,35%	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<i>Col·legi professional</i>	—	—	—	—	—	—	—	—	4	0,75%	—	—	—	—
<i>Conselh General d'Aran</i>	—	—	—	—	—	—	—	—	2	0,38%	—	—	—	—
<i>Consell comarcal</i>	3	6,25%	—	—	1	1,45%	—	—	8	1,50%	1	0,81%	—	—
<i>Consorci</i>	—	—	—	—	—	—	—	—	9	1,69%	—	—	—	—
<i>Diputació provincial</i>	—	—	—	—	—	—	—	—	11	2,06%	6	4,84%	1	2,00%
<i>Entitat de dret públic</i>	—	—	—	—	1	1,45%	—	—	3	0,56%	9	7,26%	—	—
<i>Entitat municipal descentralitzada</i>	—	—	—	—	—	—	—	—	7	1,31%	5	4,03%	—	—
<i>Fundació</i>	—	—	—	—	—	—	—	—	1	0,19%	2	1,61%	2	4,00%
<i>Generalitat de Catalunya</i>	3	6,25%	3	13,04%	18	26,09%	—	—	178	33,40%	19	15,32%	11	22,00%
<i>Organisme autònom</i>	—	—	—	—	—	—	—	—	2	0,38%	—	—	—	—
<i>Parlament de Catalunya</i>	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	0,81%	—	—
<i>Societat vinculada a l'administració</i>	—	—	—	—	—	—	—	—	2	0,38%	—	—	—	—
<i>Universitat</i>	—	—	—	—	—	—	—	—	10	1,88%	—	—	—	—
TOTALS	48	100%	23	100%	69	100%	1	100%	533	100%	124	100%	50	100%
RECLAMACIONS TOTALS (2019)													848	

Base: 848 (reclamacions).

Taula 10. Tipologia d'administració pública reclamada, per sentit de la resolució. 2019

Tipologia d'Administració pública reclamada, per sentit de la resolució. 2019																
	Acord de mediació		Desestimació		Desistiment		Estimació		Estimació parcial		Inadmissió		Pèrdua d'objecte		TOTAL 2019	
Ajuntament	12	2,32%	18	3,47%	42	8,11%	121	23,36%	31	5,98%	56	10,81%	238	45,95%	518	100%
Altres	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	100,00%	–	–	1	100%
Àrea Metropolitana de Barcelona	–	–	1	33,33%	1	33,33%	1	33,33%	–	–	–	–	–	–	3	100%
Col·legi professional	1	25,00%	–	–	–	–	3	75,00%	–	–	–	–	–	–	4	100%
Consell comarcal	–	–	–	–	–	–	2	16,67%	2	16,67%	–	–	8	66,67%	12	100%
Consorci	3	37,50%	–	–	–	–	–	–	3	37,50%	2	25,00%	–	–	8	100%
Diputació provincial	–	–	2	12,50%	2	12,50%	2	12,50%	1	6,25%	1	6,25%	8	50,00%	16	100%
Entitat de dret públic	1	7,14%	1	7,14%	–	–	3	21,43%	2	14,29%	1	7,14%	6	42,86%	14	100%
Entitat municipal descentralitzada	–	–	–	–	2	18,18%	2	18,18%	4	36,36%	1	9,09%	2	18,18%	11	100%
Fundació	1	20,00%	–	–	–	–	–	–	2	40,00%	–	–	2	40,00%	5	100%
Generalitat de Catalunya	8	3,69%	16	7,37%	8	3,69%	23	10,60%	14	6,45%	19	8,76%	129	59,45%	217	100%
Organisme autònom	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	100,00%	1	100%
Parlament de Catalunya	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	100,00%	1	100%
Societat vinculada a l'administració	–	–	–	–	–	–	1	50,00%	–	–	–	–	1	50,00%	2	100%
Universitat	–	–	2	18,18%	–	–	2	18,18%	2	18,18%	1	9,09%	4	36,36%	11	100%

Base: 824 (reclamacions finalitzades).

3.2.2 Subjectes actius: persones que reclamen

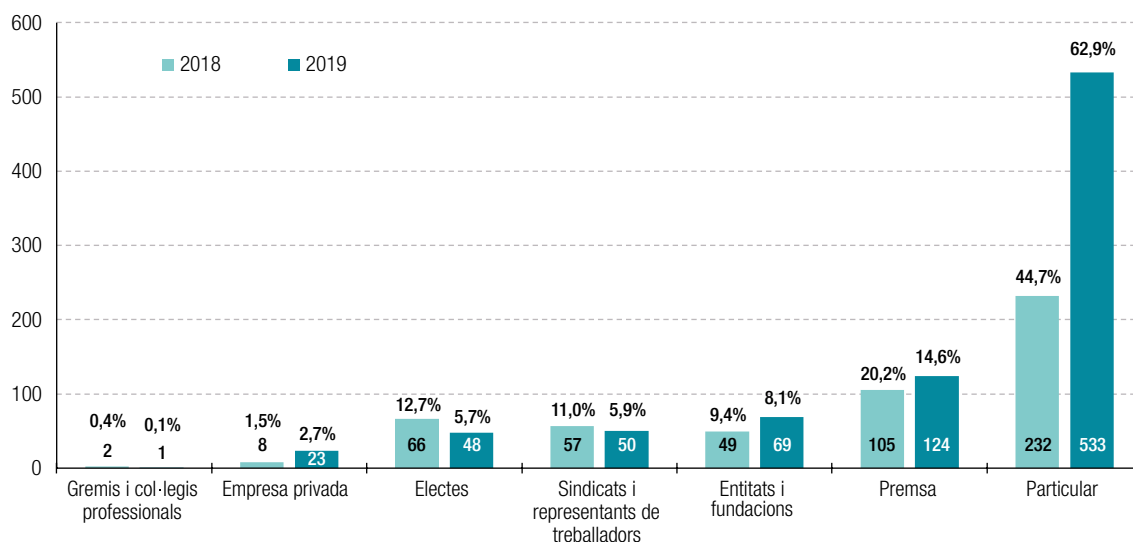
El perfil de les persones que interposen reclamacions davant la Comissió ha anat variant al llarg dels anys, però mantenint un clar predomini de les persones particulars que actuen a títol personal i no posen de manifest cap altra circumstància especial respecte a la resta de categories de subjectes actius. El gràfic 15 mostra una comparativa de l'any 2019 amb 2018 on s'observa un augment tant en xifres absolutes com relatives del pes de les persones reclamants particulars (passant de representar un 44,7% a un 62,9% del total). Cal tenir en compte, tanmateix, que el nombre de reclamacions presentades i que, per tant, es prenen com a base, és molt diferent entre ambdós anys. Estrictament, les úniques tipologies de persones reclamants que han presentat una disminució respecte al 2018 han estat els sindicats i els representants de treballadors (passant de 57 reclamacions a 50) i els càrrecs electes (de 66 reclamacions a 48). Destaca, per una altra banda, l'augment en termes absoluts però no relatius de reclamacions interposades per part de periodistes, amb un total de 124 reclamacions el 2019 vers les 105 durant 2018.

Els gràfics 17 i 18 mostren el sexe de la persona reclamant, amb una tendència estable al llarg dels anys que es manté el 2019: el 29,5% de les reclamacions interposades han estat presentades per dones, mentre que l'altre 70,5% ho ha estat per part d'homes. En comparativa respecte a l'any 2018, la variació és de dècimes en xifres relatives, tot i que tenint en compte que la base és molt més gran, en termes absoluts les dones han interposat 95 reclamacions més el 2019 respecte a l'any anterior. Convé precisar que, en aquells casos en què la persona reclamant és una persona jurídica, s'ha comptabilitzat el sexe de la persona que n'ostenta la representació.

Seguint amb la perspectiva de gènere, el gràfic 19 mostra la condició de les persones reclamants segons si aquestes tenen més o menys pes d'homes i dones. És en aquest punt on es pot diferenciar el volum de dones depenent de la seva posició: mentre que la interposició de reclamacions per part de periodistes dones és petita (2,4% del total de periodistes), augmenta progressivament en la resta de categories, mantenint-se per sobre del 26% excepte en el cas de particulars, on arriba fins al 36,2%, superant en gran mesura la mitjana anual de 2019. Particularment, en el cas de reclamacions presentades per gremis i col·legis professionals, el 100% dels casos són homes, encara que en aquest cas s'ha d'explicitar el poc pes que té aquest col·lectiu vers la resta de categoria de reclamants (0,1% del total de reclamacions).

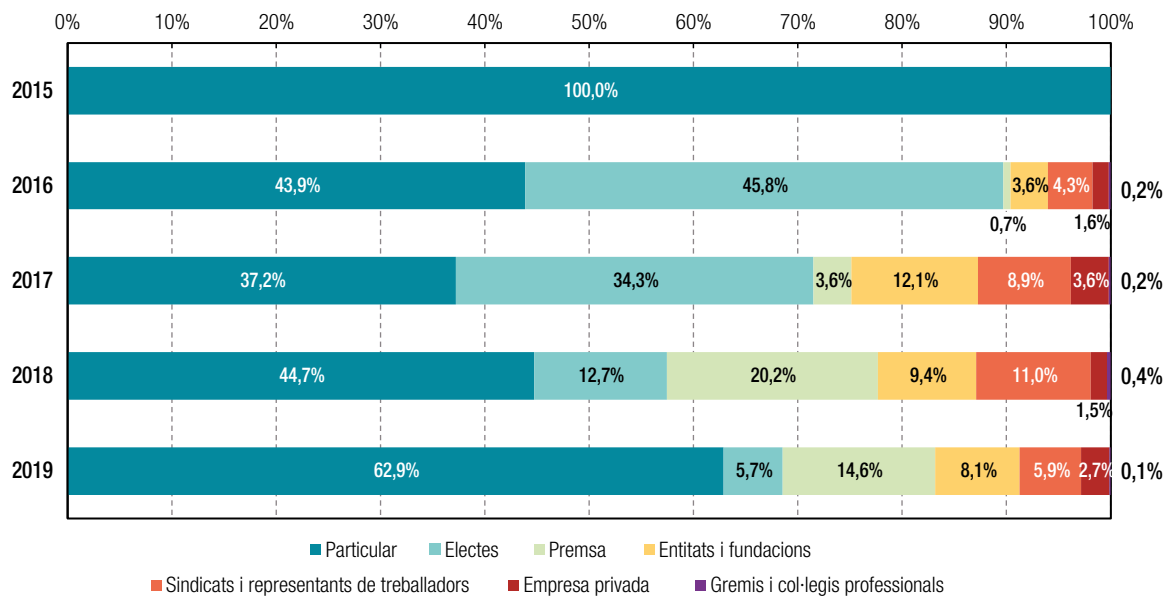
Pel que fa a la procedència de les persones reclamants, cal assenyalar que la GAIP, tot i ser un òrgan d'abast autonòmic, rep reclamacions des de diversos punts de tot l'Estat; el gràfic 20 mostra la procedència territorial l'any 2019, en comparativa amb l'any 2018: més d'un 95% dels reclamants provenen de diversos punts de Catalunya, essent la província de Barcelona predominant amb un 66,2% del total de reclamacions, seguida de lluny per Tarragona amb un 21,1% del total de reclamacions. Les persones reclamants provinents de fora de Catalunya s'ubiquen, majoritàriament, a Madrid (3,3%), encara que han disminuït en gran mesura respecte a l'any 2018, en què van representar el 12,5% del total de reclamacions interposades.

Gràfic 15. Condició del reclamant, per anys. 2018 - 2019



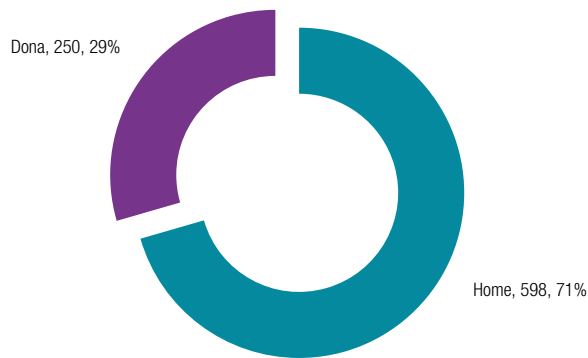
Base: 519 reclamacions (2018), 848 reclamacions (2019).

Gràfic 16. Condió del reclamant. Evolució 2015 - 2019



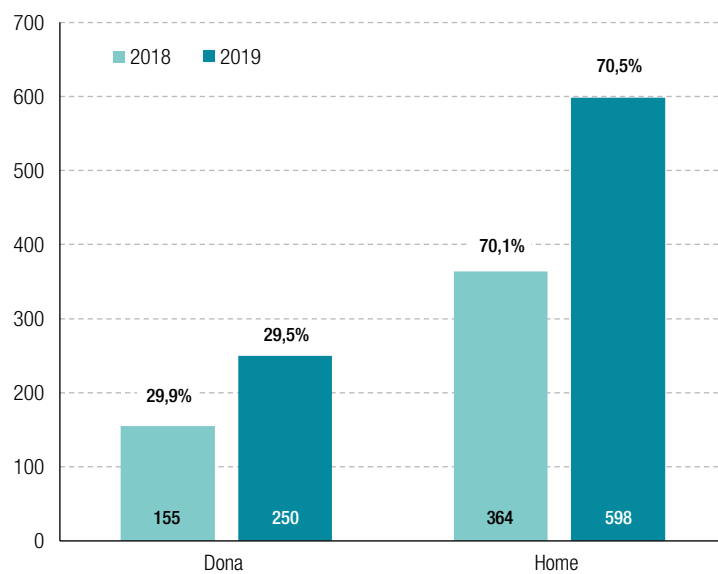
Base: 2.435 (reclamacions)

Gràfic 17. Sexe del reclamant. 2019



Base: 848 (reclamacions).

Gràfic 18. Sexe del reclamant. Comparativa 2018 - 2019



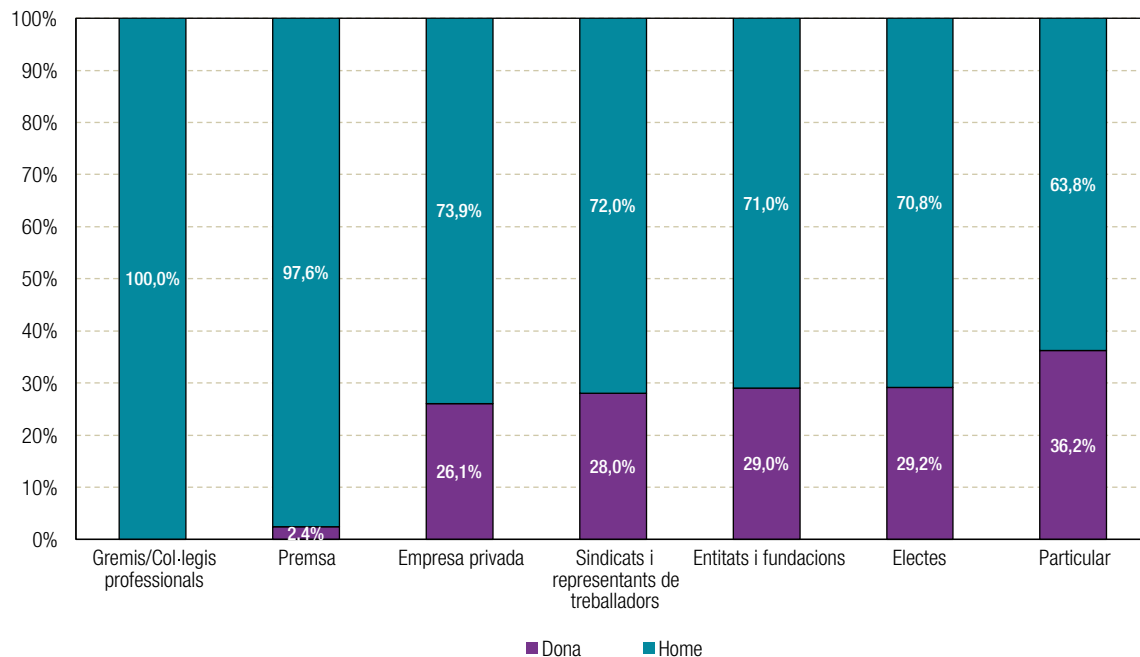
Base: 519 reclamacions (2018), 848 reclamacions (2019).

Taula 11. Conclició de la persona reclamant, per sexe. 2015 - 2019

Condicció del reclamant, per sexe. 2015 - 2019																										
	2015		TOTAL 2015		2016		TOTAL 2016		2017		TOTAL 2017		2018		TOTAL 2018		2019		TOTAL 2019		TOTAL GENERAL					
	Dona	Home	Dona	Home	Dona	Home	Dona	Home	Dona	Home	Dona	Home	Dona	Home	Dona	Home	Dona	Home	Dona	Home	Dona	Home				
Electes	-	-	-	-	4	1,6%	253	98,4%	257	100%	43	26,7%	118	73,3%	12	18,2%	54	81,8%	14	29,2%	34	70,8%	48	100%	532	100%
Empresa privada	-	-	-	-	2	22,2%	7	77,8%	9	100%	3	17,6%	14	82,4%	2	25,0%	6	75,0%	6	26,1%	17	73,9%	23	100%	57	100%
Entitats i fundacions	-	-	-	-	1	5,0%	19	95,0%	20	100%	22	38,6%	35	61,4%	30	61,2%	19	38,8%	20	29,0%	49	71,0%	69	100%	195	100%
Gremis/Cot-legis professionals	-	-	-	-	1	100,0%	-	-	1	100%	-	-	1	100,0%	2	100,0%	-	-	-	-	1	100,0%	1	100%	5	100%
Particular	3	8,1%	34	91,9%	37	100%	21	8,5%	225	91,5%	48	27,4%	127	72,6%	68	29,3%	164	70,7%	193	36,2%	340	63,8%	533	100%	1223	100%
Premsa	-	-	-	-	2	50,0%	2	50,0%	4	100%	9	52,9%	8	47,1%	6	5,7%	99	94,3%	3	2,4%	121	97,6%	124	100%	250	100%
Sindicats i representants de treballadors	-	-	-	-	13	54,2%	11	45,8%	24	100%	17	40,5%	25	59,5%	35	61,4%	22	38,6%	14	28,0%	36	72,0%	50	100%	173	100%

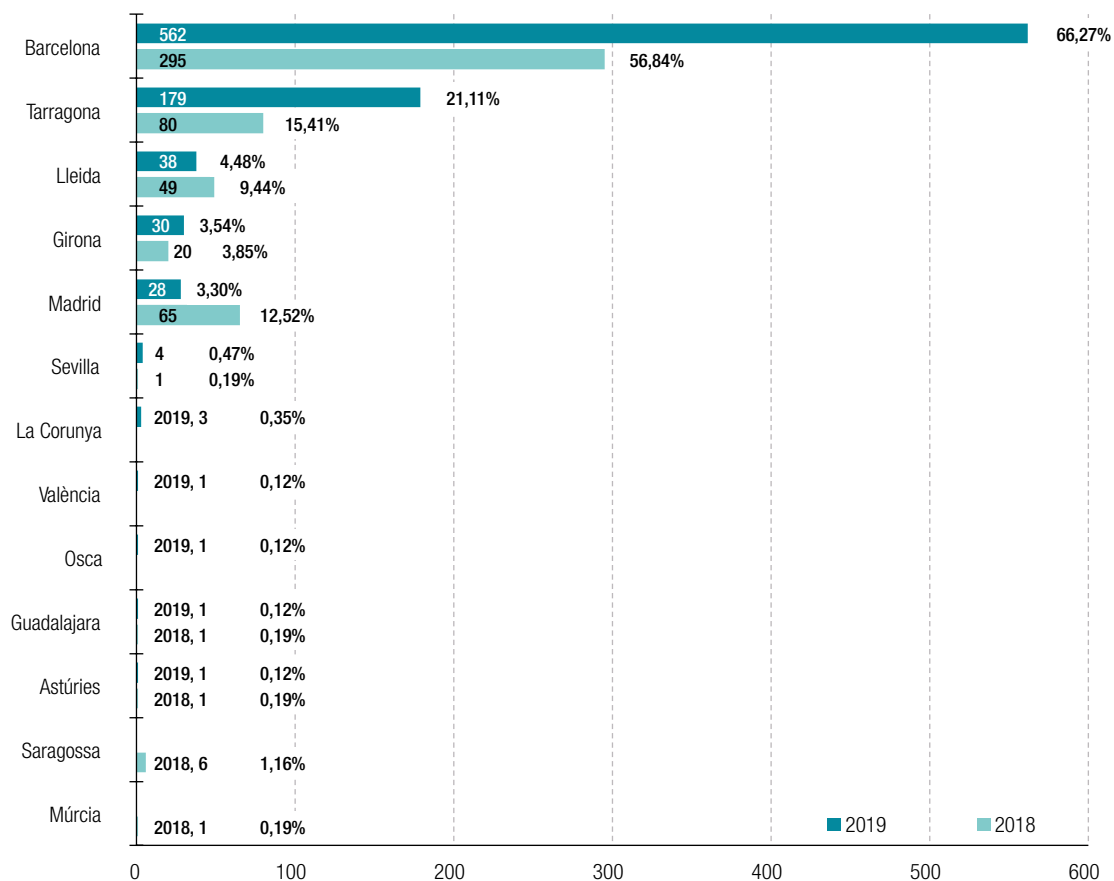
Base: 2.435 (reclamacions).

Gràfic 19. Condió de la persona reclamant, per sexe. 2019



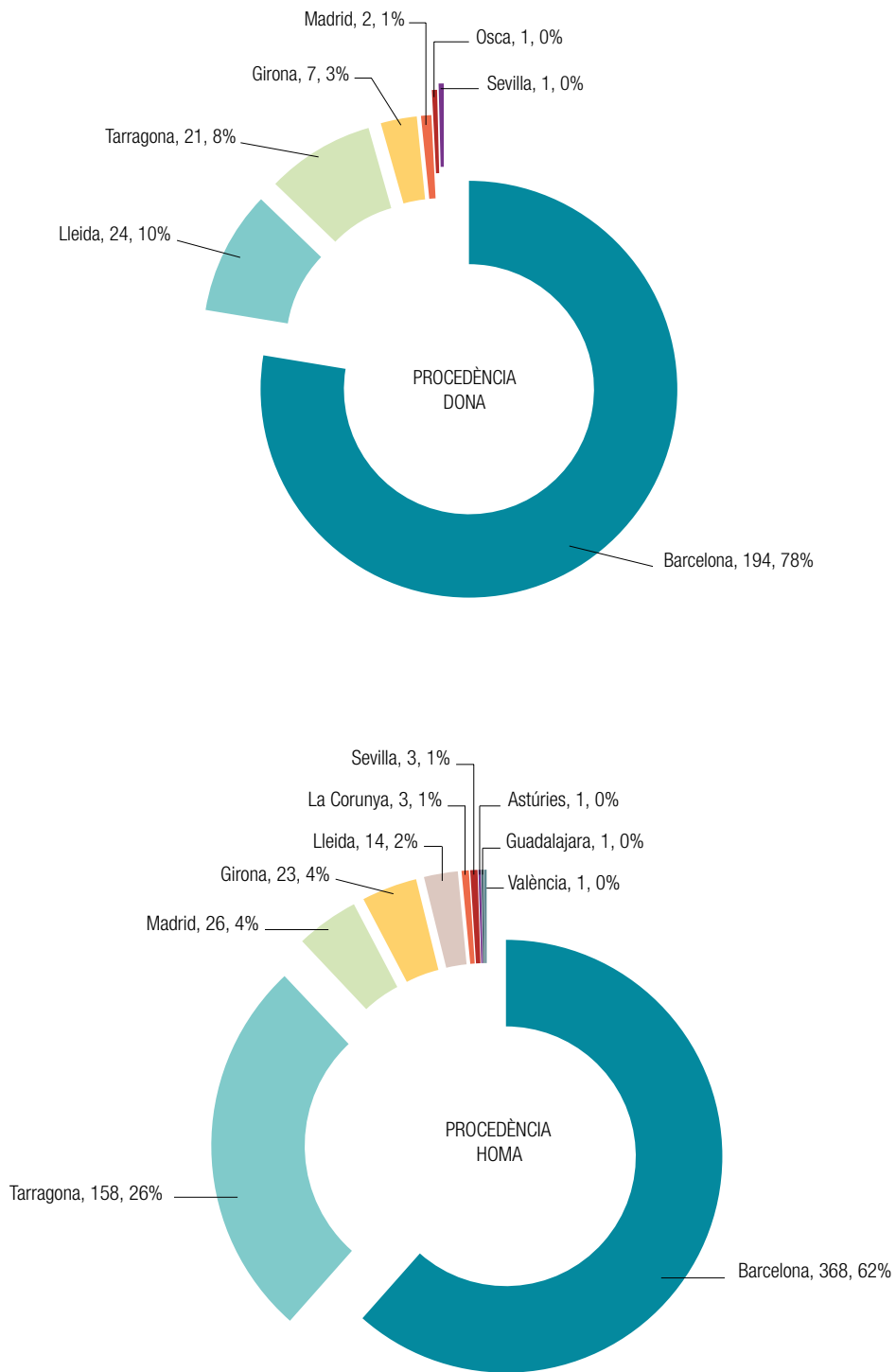
Base: 848 (reclamacions).

Gràfic 20. Procedència del subjecte actiu, per anys. 2018 - 2019



Base: 519 reclamacions (2018), 848 reclamacions (2019)

Gràfic 21 - 22. Procedència del subjecte actiu, per sexe. 2019



Base: 250 reclamacions (dones), 598 reclamacions (homes).

3.3. Àmbit material de les reclamacions i límits

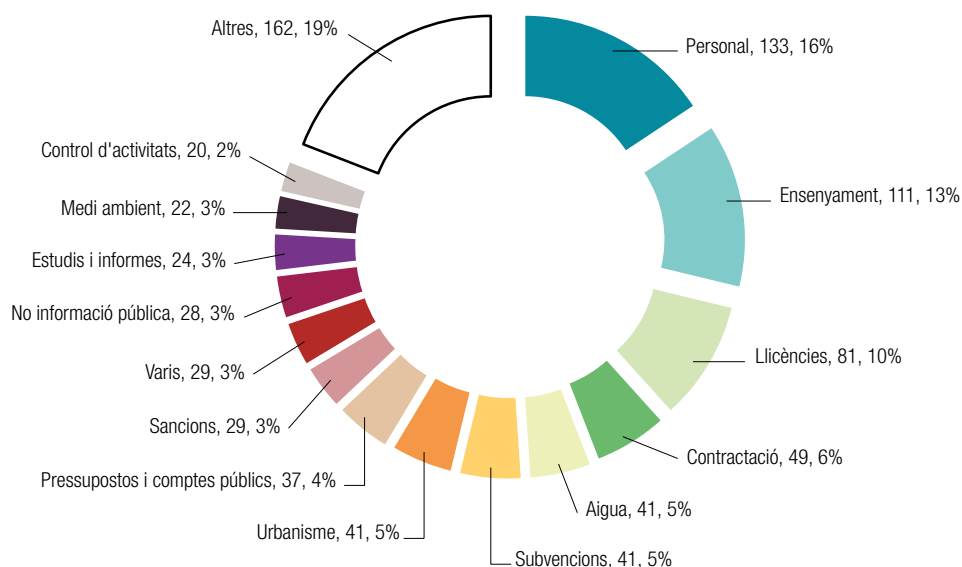
3.3.1 Informació que es reclama

En relació amb l'anàlisi dels àmbits materials sobre els quals es reclama l'accés a la informació, el gràfic 23 mostra les principals categories de matèries d'informació reclamada durant l'any 2019, en funció del nombre de reclamacions interposades; la matèria de personal aplega un nombre més elevat de reclamacions, amb un total de 133, que representen el 16% del total de reclamacions de l'any 2019. En segon lloc, s'han interposat un total de 111 reclamacions en matèria d'ensenyament (13% del total), en part degut a l'entrada d'una gran quantitat de reclamacions contra escoles públiques a les quals s'havia sol·licitat accés als seus projectes lingüístics. Finalment, destaquen els àmbits materials relatius a les llicències (10%), la contractació (6%), i en menor mesura, la gestió de l'aigua, les subvencions, o l'urbanisme (totes aquestes suposen un 5% del total de reclamacions interposades a la GAIP) i pressupostos i comptes públics (4%). En comparació amb altres anys, la temàtica de les reclamacions s'ha diversificat i es produeix, per tant, menys acumulació de reclamacions en una sola categoria.

Si observem les dades agregades durant el període de 2015 a 2019 (gràfic 24), varia la predominança de diverses categories respecte a l'any 2019, si bé es manté la matèria de personal com l'àmbit material que genera més reclamacions (16%, és predominant entre particulars i sindicats), seguit per les reclamacions que demanen informació sobre contractació (10%) i pressupostos i comptes públics (7%).

La taula 13 analitza l'àmbit material de les reclamacions en funció del sexe de la persona reclamant durant els anys 2018 i 2019, mentre que la taula 14 mostra dades relatives a l'àmbit material de la reclamació segons la condició de la persona reclamant. Permet visualitzar les clares diferències entre la temàtica de la reclamació segons si s'han interposat per una empresa privada (amb predominança de l'àmbit de llicències) o periodistes (on es reclama, principalment, informació sobre subvencions).

Gràfic 23. Àmbit material de la reclamació. 2019



Base: 848 (reclamacions).

Taula 12. Àmbit material de la reclamació. Comparativa 2018 - 2019

Àmbit material de la reclamació. Comparativa. 2018 - 2019				
	2018		2019	
<i>Personal</i>	79	15,22%	133	15,68%
<i>Ensenyament</i>	10	1,93%	111	13,09%
<i>Llicències</i>	14	2,70%	81	9,55%
<i>Contractació</i>	37	7,13%	49	5,78%
<i>Aigua</i>	5	0,96%	41	4,83%
<i>Subvencions</i>	66	12,72%	41	4,83%
<i>Urbanisme</i>	36	6,94%	41	4,83%
<i>Pressupostos i comptes públics</i>	30	5,78%	37	4,36%
<i>Sancions</i>	9	1,73%	29	3,42%
<i>Varis</i>	15	2,89%	29	3,42%
<i>No informació pública</i>	9	1,73%	28	3,30%
<i>Estudis i informes</i>	12	2,31%	24	2,83%
<i>Medi ambient</i>	7	1,35%	22	2,59%
<i>Control d'activitats</i>	24	4,62%	20	2,36%
<i>Serveis socials</i>	—	—	19	2,24%
<i>Càrrecs públics</i>	12	2,31%	17	2,00%
<i>Informació institucional</i>	65	12,52%	17	2,00%
<i>Informació tributària</i>	16	3,08%	11	1,30%
<i>Tràmits</i>	—	—	10	1,18%
<i>Arxius</i>	3	0,58%	8	0,94%
<i>Registres</i>	2	0,39%	8	0,94%
<i>Salut</i>	5	0,96%	8	0,94%
<i>Factures</i>	8	1,54%	6	0,71%
<i>Protecció d'animals</i>	—	—	6	0,71%
<i>Serveis públics</i>	—	—	6	0,71%
<i>Actes</i>	18	3,47%	5	0,59%
<i>Formació</i>	4	0,77%	5	0,59%
<i>Informació judicial</i>	3	0,58%	5	0,59%
<i>Precs i preguntes</i>	6	1,16%	5	0,59%
<i>Concessions</i>	1	0,19%	4	0,47%
<i>Inventari de béns</i>	—	—	4	0,47%
<i>Investigació</i>	5	0,96%	4	0,47%
<i>Manteniment</i>	7	1,35%	3	0,35%
<i>Decrets d'alcaldia</i>	3	0,58%	2	0,24%
<i>Obres</i>	—	—	2	0,24%
<i>Trànsit</i>	—	—	2	0,24%

Àmbit material de la reclamació. Comparativa. 2018 - 2019

	2018		2019	
<i>Certificats</i>	1	0,19%	1	0,12%
<i>Convenis</i>	5	0,96%	1	0,12%
<i>Presons</i>	1	0,19%	1	0,12%
<i>Publicitat activa</i>	1	0,19%	1	0,12%
<i>Retribucions</i>	—	—	1	0,12%
<i>Cadastre</i>	—	—	—	—
TOTALS	519	100%	848	100%

Base: 519 reclamacions (2018), 848 reclamacions (2019).

Taula 13. Àmbit material de les reclamacions, per sexe. 2018 - 2019

Àmbit material de la reclamació, per sexe del reclamant. 2018 - 2019

	2018				Total 2018		2019				Total 2019	
	Dona		Home				Dona		Home			
<i>Actes</i>	11	61,1%	7	38,9%	18	100%	1	20,0%	4	80,0%	5	100%
<i>Aigua</i>	3	60,0%	2	40,0%	5	100%	3	7,3%	38	92,7%	41	100%
<i>Arxius</i>	2	66,7%	1	33,3%	3	100%	2	25,0%	6	75,0%	8	100%
<i>Cadastre</i>	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<i>Càrrecs públics</i>	3	25,0%	9	75,0%	12	100%	—	—	17	100,0%	17	100%
<i>Certificats</i>	—	—	1	100,0%	1	100%	—	—	1	100,0%	1	100%
<i>Concessions</i>	1	100,0%	—	—	1	100%	3	75,0%	1	25,0%	4	100%
<i>Contractació</i>	11	29,7%	26	70,3%	37	100%	6	12,2%	43	87,8%	49	100%
<i>Control d'activitats</i>	2	8,3%	22	91,7%	24	100%	5	25,0%	15	75,0%	20	100%
<i>Convenis</i>	4	80,0%	1	20,0%	5	100%	1	100,0%	—	—	1	100%
<i>Decrets d'alcaldia</i>	1	33,3%	2	66,7%	3	100%	1	50,0%	1	50,0%	2	100%
<i>Ensenyament</i>	4	40,0%	6	60,0%	10	100%	101	91,0%	10	9,0%	111	100%
<i>Estudis i informes</i>	4	33,3%	8	66,7%	12	100%	3	12,5%	21	87,5%	24	100%
<i>Factures</i>	1	12,5%	7	87,5%	8	100%	—	—	6	100,0%	6	100%
<i>Formació</i>	2	50,0%	2	50,0%	4	100%	1	20,0%	4	80,0%	5	100%
<i>Informació institucional</i>	3	4,6%	62	95,4%	65	100%	6	35,3%	11	64,7%	17	100%
<i>Informació judicial</i>	1	33,3%	2	66,7%	3	100%	—	—	5	100,0%	5	100%
<i>Informació tributària</i>	1	6,3%	15	93,8%	16	100%	2	18,2%	9	81,8%	11	100%
<i>Inventari de béns</i>	—	—	—	—	—	—	2	50,0%	2	50,0%	4	100%

Àmbit material de la reclamació, per sexe del reclamant. 2018 - 2019												
	2018				Total 2018		2019				Total 2019	
	Dona		Home				Dona		Home			
<i>Investigació</i>	2	40,0%	3	60,0%	5	100%	2	50,0%	2	50,0%	4	100%
<i>Llicències</i>	4	28,6%	10	71,4%	14	100%	4	4,9%	77	95,1%	81	100%
<i>Manteniment</i>	1	14,3%	6	85,7%	7	100%	—	—	3	100,0%	3	100%
<i>Medi ambient</i>	3	42,9%	4	57,1%	7	100%	9	40,9%	13	59,1%	22	100%
<i>No informació pública</i>	2	22,2%	7	77,8%	9	100%	5	17,9%	23	82,1%	28	100%
<i>Obres</i>	—	—	—	—	—	—	1	50,0%	1	50,0%	2	100%
<i>Personal</i>	47	59,5%	32	40,5%	79	100%	42	31,6%	91	68,4%	133	100%
<i>Precs i preguntes</i>	—	—	6	100,0%	6	100%	—	—	5	100,0%	5	100%
<i>Presons</i>	—	—	1	100,0%	1	100%	—	—	1	100,0%	1	100%
<i>Pressupostos i comptes públics</i>	5	16,7%	25	83,3%	30	100%	3	8,1%	34	91,9%	37	100%
<i>Protecció d'animals</i>	—	—	—	—	—	—	4	66,7%	2	33,3%	6	100%
<i>Publicitat activa</i>	—	—	1	100,0%	1	100%	1	100,0%	—	—	1	100%
<i>Registres</i>	—	—	2	100,0%	2	100%	7	87,5%	1	12,5%	8	100%
<i>Retribucions</i>	—	—	—	—	—	—	—	—	1	100,0%	1	100%
<i>Salut</i>	4	80,0%	1	20,0%	5	100%	2	25,0%	6	75,0%	8	100%
<i>Sancions</i>	3	33,3%	6	66,7%	9	100%	4	13,8%	25	86,2%	29	100%
<i>Serveis públics</i>	—	—	—	—	—	—	—	—	6	100,0%	6	100%
<i>Serveis socials</i>	—	—	—	—	—	—	3	15,8%	16	84,2%	19	100%
<i>Subvencions</i>	17	25,8%	49	74,2%	66	100%	2	4,9%	39	95,1%	41	100%
<i>Tràmits</i>	—	—	—	—	—	—	1	10,0%	9	90,0%	10	100%
<i>Trànsit</i>	—	—	—	—	—	—	2	100,0%	—	—	2	100%
<i>Urbanisme</i>	7	19,4%	29	80,6%	36	100%	18	43,9%	23	56,1%	41	100%
<i>Varis</i>	6	40,0%	9	60,0%	15	100%	3	10,3%	26	89,7%	29	100%

Base: 519 reclamacions (2018), 848 reclamacions (2019).

Taula 14. Àmbit material de les reclamacions, per condició del reclamant. 2019

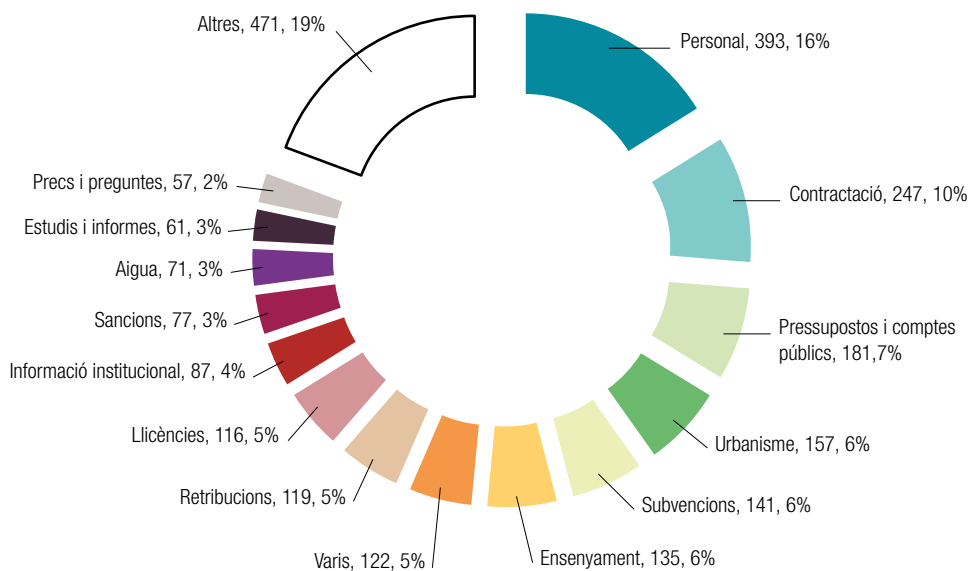
Àmbit material de la reclamació, per condició del reclamant. 2019														
	Electes		Empresa privada		Entitats i fundacions		Gremis i col·legis professionals		Particular		Premsa		Sindicats i representants de treballadors	
Actes	—	—	—	—	1	1,45%	—	—	3	0,56%	1	0,81%	—	—
Aigua	—	—	1	4,35%	—	—	—	—	8	1,50%	32	25,81%	—	—
Arxius	1	2,08%	1	4,35%	2	2,90%	—	—	4	0,75%	—	—	—	—
Càrrecs públics	—	—	—	—	2	2,90%	—	—	12	2,25%	2	1,61%	1	2,00%
Certificats	1	2,08%	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Concessions	—	—	—	—	—	—	—	—	4	0,75%	—	—	—	—
Contractació	4	8,33%	2	8,70%	3	4,35%	—	—	30	5,63%	7	5,65%	3	6,00%
Control d'activitats	2	4,17%	—	—	3	4,35%	—	—	11	2,06%	3	2,42%	1	2,00%
Convenis	—	—	—	—	1	1,45%	—	—	—	—	—	—	—	—
Decrets d'alcaldia	—	—	—	—	—	—	—	—	2	0,38%	—	—	—	—
Ensenyament	—	—	—	—	1	1,45%	—	—	107	20,08%	3	2,42%	—	—
Estudis i informes	1	2,08%	1	4,35%	6	8,70%	—	—	14	2,63%	2	1,61%	—	—
Factures	1	2,08%	—	—	—	—	—	—	1	0,19%	4	3,23%	—	—
Formació	—	—	—	—	—	—	—	—	1	0,19%	—	—	4	8,00%
Informació institucional	2	4,17%	—	—	—	—	—	—	12	2,25%	3	2,42%	—	—
Informació judicial	2	4,17%	—	—	—	—	—	—	2	0,38%	1	0,81%	—	—
Informació tributària	1	2,08%	—	—	—	—	—	—	10	1,88%	—	—	—	—
Inventari de béns	—	—	—	—	1	1,45%	—	—	3	0,56%	—	—	—	—
Investigació	—	—	—	—	2	2,90%	—	—	1	0,19%	1	0,81%	—	—
Llicències	3	6,25%	10	43,48%	—	—	1	100,00%	63	11,82%	4	3,23%	—	—
Manteniment	—	—	—	—	—	—	—	—	2	0,38%	1	0,81%	—	—
Medi ambient	—	—	—	—	13	18,84%	—	—	8	1,50%	1	0,81%	—	—
No informació pública	2	4,17%	—	—	4	5,80%	—	—	21	3,94%	—	—	1	2,00%
Obres	—	—	—	—	—	—	—	—	2	0,38%	—	—	—	—
Personal	4	8,33%	—	—	1	1,45%	—	—	92	17,26%	1	0,81%	35	70,00%
Precs i preguntes	1	2,08%	—	—	—	—	—	—	—	—	4	3,23%	—	—
Presons	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	0,81%	—	—
Pressupostos i comptes públics	6	12,50%	—	—	4	5,80%	—	—	17	3,19%	8	6,45%	2	4,00%
Protecció d'animals	—	—	—	—	1	1,45%	—	—	4	0,75%	1	0,81%	—	—

Àmbit material de la reclamació, per condició del reclamant. 2019

	Electes		Empresa privada		Entitats i fundacions		Gremis i col·legis professionals		Particular		Premsa		Sindicats i representants de treballadors	
Publicitat activa	—	—	—	—	—	—	—	—	1	0,19%	—	—	—	—
Registres	5	10,42%	—	—	—	—	—	—	3	0,56%	—	—	—	—
Retribucions	—	—	—	—	—	—	—	—	1	0,19%	—	—	—	—
Salut	—	—	—	—	—	—	—	—	7	1,31%	1	0,81%	—	—
Sancions	1	2,08%	2	8,70%	—	—	—	—	10	1,88%	16	12,90%	—	—
Serveis públics	—	—	—	—	2	2,90%	—	—	4	0,75%	—	—	—	—
Serveis socials	1	2,08%	—	—	3	4,35%	—	—	11	2,06%	4	3,23%	—	—
Subvencions	1	2,08%	—	—	8	11,59%	—	—	13	2,44%	19	15,32%	—	—
Tràmits	—	—	—	—	—	—	—	—	10	1,88%	—	—	—	—
Trànsit	—	—	—	—	—	—	—	—	2	0,38%	—	—	—	—
Urbanisme	4	8,33%	6	26,09%	10	14,49%	—	—	20	3,75%	1	0,81%	—	—
Varis	5	10,42%	—	—	1	1,45%	—	—	17	3,19%	3	2,42%	3	6,00%
TOTALS	48	100%	23	100%	69	100%	1	100%	533	100%	124	100%	50	100%

Base: 848 (reclamacions).

Gràfic 24. Àmbit material de les reclamacions. Acumulat fins 2019



Base: 2.435 (reclamacions).

3.3.2 Contra què es reclama

Les reclamacions davant la GAIP es poden interposar contra una resolució expressa o presumpta de l'administració a la qual s'ha adreçat la sol·licitud d'informació, contra les comunicacions que substitueixin les resolucions i, si escau, contra la resolució, expressa o presumpta, desestimària del recurs de reposició contra l'acte administratiu que hagi negat o restringit l'accés. La reclamació també pot tenir per objecte l'incompliment material del lliurament de la informació, quan el dret d'accés hagi estat reconegut de forma expressa o presumpta.

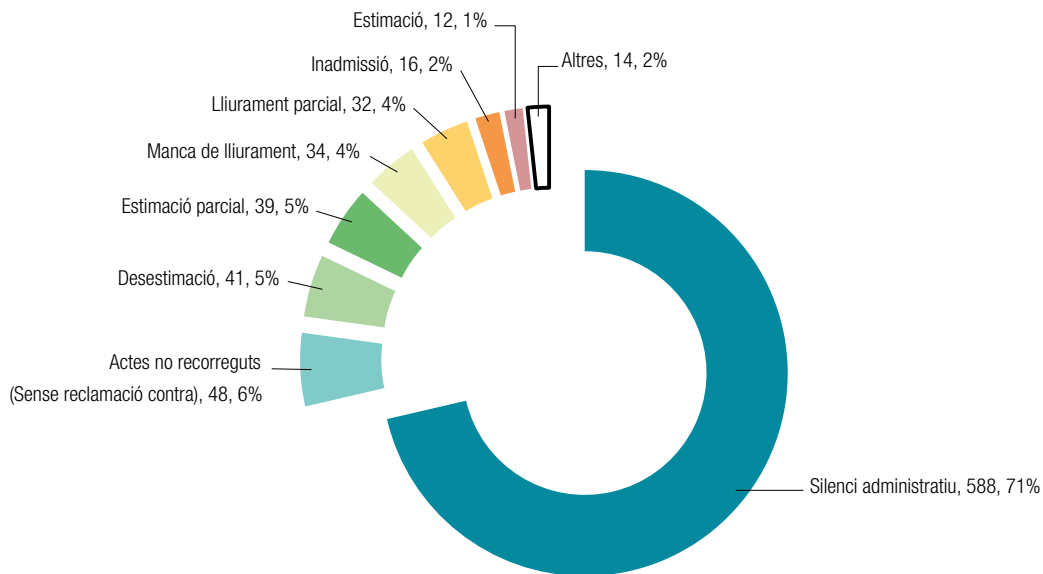
El gràfic 25 i la taula 15 recullen la tipologia d'actes contra els quals s'ha interposat una reclamació davant la GAIP l'any 2019. Aquesta dada es comptabilitza a partir de les resolucions de la GAIP en les quals s'indica l'acte contra el qual s'ha interposat la reclamació.

L'any 2019 es manté el clar predomini de les reclamacions presentades contra silenci administratiu, que representen el 71,3% del total de reclamacions. En xifres molt més baixes, trobem les reclamacions presentades contra la desestimació total de la sol·licitud d'accés (4,9% del total), contra l'estimació parcial de l'accés a la informació (4,7%), i contra la manca de lliurament de tota la informació (4,1%) o contra el lliurament parcial de la informació sol·licitada (3,8%); contra la comunicació parcial de la informació (0,49%), contra la desestimació d'un recurs potestatiu de reposició (0,49%), contra el desistiment presumpte de la persona reclamant (0,2%), i, finalment, contra el format en què s'ha lliurat la informació (0,1%).

En el cas de les resolucions del 2019 que han finalitzat procediments de reclamació presentats contra silenci administratiu (un total de 588), que es mostren a la taula 16 i el gràfic 26, cal destacar que 346 d'aquestes resolucions (un 58,8% de les que finalitzen reclamacions contra silenci, i que suposen el 37% del total de reclamacions de 2019) van finalitzar amb el lliurament de la informació per part de l'administració reclamada. Aquest fet posa de manifest que no existia una discrepància jurídica al voltant del dret d'accés, sinó que, simplement, l'administració no ha estat capaç de respondre diligentment i dins del termini legalment establert, i ho ha fet un cop ha estat notificada la reclamació davant la GAIP. Cal, doncs, insistir en la necessitat que les administracions implementin una organització específica capaç de gestionar i atendre les sol·licituds d'accés a informació de manera adequada, a la vista del fet que, quatre anys després de l'entrada en vigor de la Llei, persisteix l'evidència d'un important grau d'incompliment dels terminis legals establerts per resoldre les sol·licituds d'accés a informació i de lliurar la informació sol·licitada.

Finalment, la taula 17 desglossa, en funció de la tipologia d'administració reclamada, el nombre de resolucions adoptades el 2019 que han finalitzat reclamacions presentades contra el silenci administratiu. Mostra com la gran majoria de reclamacions contra silenci administratiu són reclamacions adreçades contra ajuntaments (401 reclamacions) o contra la Generalitat de Catalunya (148 reclamacions).

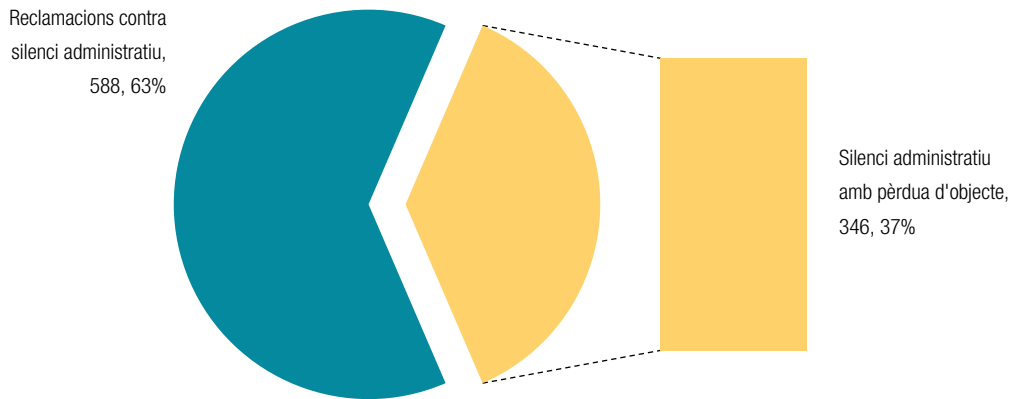
Gràfic 25 i Taula 15. Actes recorreguts davant la Comissió. 2019



Actes recorreguts. 2019		
	2019	
<i>Reclamació contra silenci administratiu</i>	588	71,36%
<i>Actes no recorreguts (Sense reclamació contra)</i>	48	5,83%
<i>Reclamació contra desestimació</i>	41	4,98%
<i>Reclamació contra estimació parcial</i>	39	4,73%
<i>Reclamació contra manca de lliurament</i>	34	4,13%
<i>Reclamació contra lliurament parcial</i>	32	3,88%
<i>Reclamació contra inadmissió</i>	16	1,94%
<i>Reclamació contra estimació</i>	12	1,46%
<i>Reclamació contra comunicació de la informació</i>	4	0,49%
<i>Reclamació contra recurs de reposició</i>	4	0,49%
<i>Reclamació contra desistiment presumpte</i>	2	0,24%
<i>Reclamació contra inadmissió parcial</i>	2	0,24%
<i>Reclamació contra desestimació parcial</i>	1	0,12%
<i>Reclamació contra format</i>	1	0,12%
TOTAL GENERAL	824	100%

Base: 824 (reclamacions finalitzades).

Gràfic 26 i Taula 16 i 17. Reclamacions interposades contra silenci administratiu. Finalització per pèrdua sobrevinguda de l'objecte. 2019



Reclamacions contra silenci i amb pèrdua d'objecte. Totals 2019

	2019	
Reclamacions contra silenci administratiu	588	71,36%
<i>Silenci administratiu amb pèrdua d'objecte</i>	346	41,99%
RECLAMACIONS FINALITZADES TOTALS 2019	824	100%

Reclamacions contra silenci. Ajuntaments i Generalitat. 2019

	2019	
Ajuntaments	401	48,67%
<i>Generalitat de Catalunya*</i>	148	17,96%
RECLAMACIONS FINALITZADES TOTALS 2019	824	100%

* Inclou entitats de dret públic adscrites a departaments de la Generalitat.

Base: 824 (reclamacions finalitzades).

3.3.3 Límits al dret d'accés

A l'hora de valorar el dret d'accés a la informació pública, és indispensable analitzar si la informació sol·licitada es pot veure afectada per la concurrència de límits al dret d'accés a la informació establerts a la normativa de transparència o a altres normes sectorials que en regulin.

L'any 2019, de les 824 reclamacions resoltes per part de la Comissió, 87 van entrar a valorar la concurrència de límits al dret d'accés a la informació. Ara bé, és necessari precisar que en moltes d'aquestes reclamacions, per a la resolució del procediment va caldre que la Comissió valorés més d'un límit, ja sigui perquè és al·legat per les parts o bé apreciat d'ofici per la Comissió. Per aquest motiu, malgrat que la base és de 87 resolucions, la comptabilització en l'anàlisi és de 172 límits que han estat analitzats o valorats en les diferents resolucions. Són 11 els límits que s'analitzen i 7 les subcategories, com es pot observar a la taula 18.

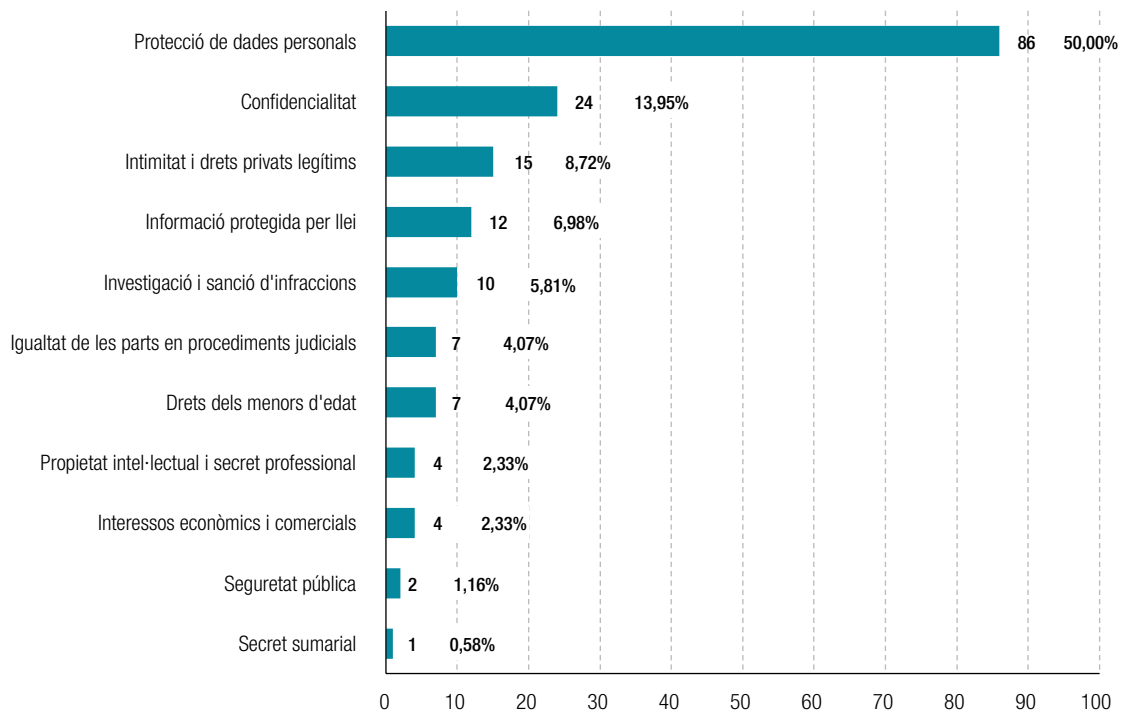
La taula 18 mostra els principals límits valorats per la GAIP durant l'any 2019 en les seves resolucions; el més freqüent ha estat el relatiu a la protecció de dades personals (50,0%), seguit molt de lluny pel límit relatiu a la confidencialitat del procediment (13,95%) i de la intimitat i drets privats legítims (8,72%). El gràfic 27, per la seva banda, tot i fer referència en nombres absoluts al còmput de límits valorats a totes les resolucions, estableix el percentatge a partir del total de límits, per observar en quina mesura són comuns aquest tipus de límits respecte al total. Tanmateix, no s'hi inclouen les subcategories, que sí queden representades a la taula anterior.

Taula 18. Tipus de límits de les valorats a les resolucions, amb subcategories. 2019

Tipus de límits valorats a les resolucions, amb subcategories. 2019		
	2019	
	Límits totals	Percentatge respecte al total de límits
Protecció de dades personals	86	50,00%
<i>Dades identificatives</i>	7	4,07%
<i>Dades pròpies</i>	3	1,74%
<i>Principi de minimització</i>	1	0,58%
Confidencialitat	24	13,95%
Intimitat i drets privats legítims	15	8,72%
<i>Dret de defensa</i>	4	2,33%
<i>Drets privats</i>	4	2,33%
Informació protegida per llei	12	6,98%
<i>Informació secreta</i>	1	0,58%
Investigació i sanció d'infraccions	10	5,81%
Igualtat de les parts en procediments judicials	7	4,07%
Drets dels menors d'edat	7	4,07%
<i>Segregació escolar</i>	2	1,16%
Interessos econòmics i comercials	4	2,33%
Propietat intel·lectual i secret professional	4	2,33%
Seguretat pública	2	1,16%
Secret sumarial	1	0,58%
LÍMITS ACUMULATS	172	100%
RESOLUCIONS AMB LÍMITS	87	

Base: 824 (reclamacions finalitzades). 87 resolucions amb límits.

*Recompte realitzat a partir de tots els límits valorats a les resolucions.

Gràfic 27. Límits de les reclamacions valorats a les resolucions, sense subcategories. 2019

Base: 824 (reclamacions finalitzades). 87 resolucions amb límits.

*Recompte realitzat a partir de tots els límits valorats a les resolucions.

3.4. Tramitació, mediació i execució de les reclamacions

En aquest quart apartat s'analitzen les variables relatives a la tramitació de les reclamacions interposades davant la Comissió, com la sol·licitud de mediació (així com les mediacions realitzades), o el canal d'entrada de les reclamacions, entre d'altres indicadors.

3.4.1 Mediació

La tramitació mitjançant el procediment de mediació està recollida expressament a l'article 42.2 LTAIPBG i és una opció que la Llei atribueix a la persona reclamant, i a la qual l'Administració no pot oposar-se. Per tant, la participació en el procediment de mediació per part de l'administració contra la qual es reclama és obligada. Si hi ha terceres persones afectades, la seva participació serà voluntària. En tot cas, si les terceres persones afectades per l'accés, totes o alguna d'elles, s'oposen al procediment de mediació, la reclamació haurà de ser tramitada pel procediment ordinari i resolta amb la resolució del Ple de la GAIP.

Amb l'aprovació del Reglament de la GAIP, la regulació del procediment de mediació ha estat incorporada a la secció segona del capítol IV, relatiu al procediment. De conformitat amb l'article 39 RGAIP, la persona reclamant pot sol·licitar la tramitació mitjançant mediació en el moment de la presentació de la reclamació, o bé en els cinc dies següents de la notificació de l'admissió de la reclamació. També poden sol·licitar la tramitació pel procediment de mediació les terceres persones afectades en els cinc dies següents a la notificació de la reclamació.

La sessió de mediació pot finalitzar amb acord, sense acord però convocant una nova sessió o sense acord i donant per finalitzat el procediment de mediació. En els procediments en què les parts arriben a un acord, la GAIP no entra a valorar el fons de la reclamació, sinó que són les parts les que arriben a l'acord, de manera consensuada i voluntària, i determinen l'abast i el format de l'accés a la informació.

Un membre de la GAIP condueix la mediació i li correspon facilitar el diàleg i la comunicació entre les parts, resoldre dubtes jurídics i ajudar-les a arribar a acords. Si s'arriba a un acord, la GAIP, en sessió del Ple, revisa que no contingui elements contraris a l'ordenament jurídic i, si és així, resol finalitzar el procediment de reclamació per acord de mediació, sense necessitat d'entrar a valorar el fons de la qüestió, i fa el seguiment de la seva execució. Si l'acord entre les parts no és possible, la GAIP resol sobre el fons de la pretensió, declarant el dret d'accés a la informació pública o desestimant la reclamació, així com determinant, si escau, les condicions, el format i l'abast que ha de tenir l'accés. També existeix la possibilitat d'assolir acords parcials de mediació, supòsits en què la GAIP únicament es pronuncia respecte a aquells aspectes de la reclamació sobre els quals no ha estat possible arribar a un acord entre la part reclamant i l'administració reclamada.

No són infreqüents els casos en què, un cop presentada la reclamació amb mediació davant la GAIP i traslladada a l'administració perquè designi el seu representant en la mediació, l'administració lliura la informació, cosa que comporta la pèrdua de l'objecte del procediment de reclamació. En aquests casos, el procediment finalitza per resolució de la GAIP sense necessitat de celebrar la sessió de mediació sol·licitada a la reclamació.

L'any 2019, les sol·licituds de mediació han augmentat en termes absoluts, tal com es mostra al gràfic 28. Tot i aquest augment en xifres absolutes, degut a la pujada del nombre de reclamacions (fins a les 848), en termes relatius hi ha un descens respecte a les dades de 2018; les sol·licituds de mediació passen de representar un 35,4% del total de reclamacions durant l'any anterior, a establir-se en un 25,7% del total el 2019.

La taula 19, per la seva banda, presenta una imatge característica de l'any d'anàlisi en comparació amb 2018 sobre les mediacions realitzades i els acords de mediació, i és que encara que s'hagi reduït el nombre de mediacions que s'han dut a terme (passant de 43 al llarg de 2018 fins a les 27 de 2019), hi ha hagut més resolucions per acord de mediació (18 el 2018, respecte a les 26 el 2019). Mentre que el 2019 quasi el 100% de les mediacions realitzades han finalitzat amb acord entre les parts, el 2018 menys de la meitat de les mediacions (solament un 41%) van aconseguir resoldre's amb acord. També és necessari remarcar que el percentatge d'acords de mediació respecte al total de mediacions sol·licitades és tímidament més alt que el 2018, passant d'un 9,7% a un 11,9%.

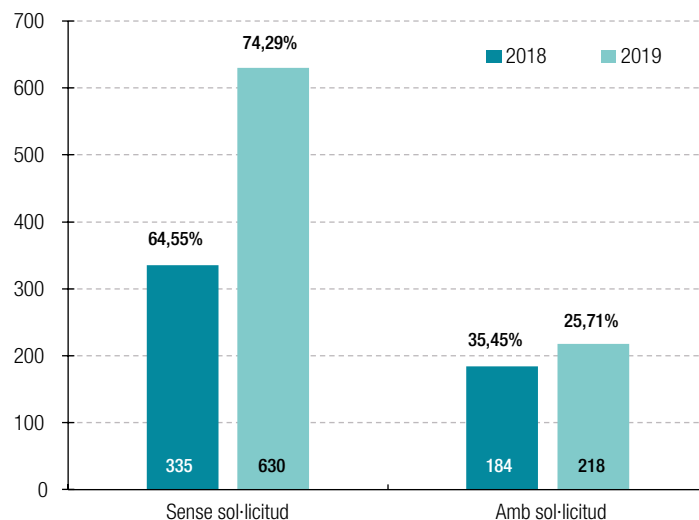
En relació amb les sol·licituds de mediació en funció de la condició de la persona reclamant, hi ha una voluntat predominant per part de periodistes i sindicats a l'hora de sol·licitar el procediment de mediació per resoldre les seves reclamacions, atès que el demanen en un 46,7% i en un 48%, respectivament. En contraposició, les empreses privades i els particulars (en aquest últim cas per la seva representativitat respecte al total de reclamacions presentades) són la tipologia de part reclamant que menys sol·licita la mediació, en un 8,7% i un 18,5% respectivament.

La taula 22 mostra que han finalitzat per la pèrdua de l'objecte de la reclamació un 40,8% de les reclamacions en què s'havia sol·licitat el procediment de mediació, xifra inferior al 51,9% de finalitzacions per la pèrdua d'objecte de la reclamació quan no s'havia sol·licitat la mediació.

Des de la perspectiva de gènere, els gràfics 29 a 31 mostren aquesta variable en relació amb el procediment de mediació. Les diferències són mínimes en termes relatius comparant 2018 amb 2019, atès que les sol·licituds de mediació es mantenen prop del 20% (21,56%) en les dones el 2019 i en un 78,44% en homes. Respecte a les reclamacions que no sol·liciten mediació, els homes també són majoritaris, amb un 67,7% del total, mentre que les dones són un 32,2% de les persones reclamants.

Finalment, la taula 23 mostra dades relatives a la tipologia de les administracions reclamades segons si en el procés de reclamació s'ha demanat la tramitació mitjançant mediació. Les dades mostren que aquelles administracions amb més reclamacions (ajuntaments i Generalitat de Catalunya) presenten una mitjana conjunta (23,4%) molt propera a la mitjana de sol·licituds de mediació (25,7%). Concretament, el 27,9% de les reclamacions presentades contra ajuntaments demana la tramitació mitjançant el procediment de mediació; en el cas de la Generalitat de Catalunya, la xifra descendeix fins el 18,9%. Destaquen altres administracions contra les quals es reclama, més minoritàries en termes absoluts, respecte a les quals les reclamacions interposades demanen en la seva gran majoria la tramitació amb mediació, com per exemple els consorcis (77,7%) o les diputacions provincials (50,0%).

Gràfic 28. Sol·licitud de mediació per part dels reclamants. 2018 - 2019



Base: 519 reclamacions (2018), 848 reclamacions (2019).

Taula 19. Sol·licitud de mediació, mediacions realitzades i acords, per anys. 2018 - 2019

Sol·licitud de mediació, mediacions realitzades i acords. 2018 - 2019				
	2018		2019	
Mediacions sol·licitades	184	100,00%	218	100,00%
<i>Mediacions realitzades</i>	43	23,37%	27	12,39%
<i>Mediacions no realitzades</i>	141	76,63%	191	87,61%
<i>Acords de mediació</i>	18	9,78%	26	11,93%

Base: 519 reclamacions (2018), 848 reclamacions (2019).

Taula 20. Sol·licitud de mediació, per condició del reclamant. 2019

Sol·licitud de mediació, per condició del reclamant. 2019						
	Sense sol·licitud		Amb sol·licitud		Total general	
<i>Electes</i>	31	64,58%	17	35,42%	48	100%
<i>Empresa privada</i>	21	91,30%	2	8,70%	23	100%
<i>Entitats i fundacions</i>	51	73,91%	18	26,09%	69	100%
<i>Gremis i col·legis professionals</i>	1	100,00%	—	—	1	100%
<i>Particular</i>	434	81,43%	99	18,57%	533	100%
<i>Prensa</i>	66	53,23%	58	46,77%	124	100%
<i>Sindicats i representants de treballadors</i>	26	52,00%	24	48,00%	50	100%

Base: 848 (reclamacions).

Taula 21. Sol·licitud de mediació, per àmbit material de la reclamació. 2019

Sol·licitud de mediació, per àmbit material de la reclamació. 2019						
	Sense sol·licitud		Amb sol·licitud		Total general	
<i>Actes</i>	4	80,00%	1	20,00%	5	100%
<i>Aigua</i>	28	68,29%	13	31,71%	41	100%
<i>Arxius</i>	6	75,00%	2	25,00%	8	100%
<i>Càrrecs públics</i>	13	76,47%	4	23,53%	17	100%
<i>Certificats</i>	—	—	1	100,00%	1	100%
<i>Concessions</i>	4	100,00%	—	—	4	100%
<i>Contractació</i>	38	77,55%	11	22,45%	49	100%
<i>Control d'activitats</i>	14	70,00%	6	30,00%	20	100%
<i>Convenis</i>	1	100,00%	—	—	1	100%
<i>Decrets d'alcaldia</i>	1	50,00%	1	50,00%	2	100%
<i>Ensenyament</i>	105	94,59%	6	5,41%	111	100%

Sol·licitud de mediació, per àmbit material de la reclamació. 2019

	Sense sol·licitud		Amb sol·licitud		Total general	
<i>Estudis i informes</i>	20	83,33%	4	16,67%	24	100%
<i>Factures</i>	4	66,67%	2	33,33%	6	100%
<i>Formació</i>	1	20,00%	4	80,00%	5	100%
<i>Informació institucional</i>	11	64,71%	6	35,29%	17	100%
<i>Informació judicial</i>	5	100,00%	—	—	5	100%
<i>Informació tributària</i>	7	63,64%	4	36,36%	11	100%
<i>Inventari de béns</i>	3	75,00%	1	25,00%	4	100%
<i>Investigació</i>	2	50,00%	2	50,00%	4	100%
<i>Llicències</i>	77	95,06%	4	4,94%	81	100%
<i>Manteniment</i>	2	66,67%	1	33,33%	3	100%
<i>Medi ambient</i>	11	50,00%	11	50,00%	22	100%
<i>No informació pública</i>	20	71,43%	8	28,57%	28	100%
<i>Obres</i>	1	50,00%	1	50,00%	2	100%
<i>Personal</i>	90	67,67%	43	32,33%	133	100%
<i>Precs i preguntes</i>	5	100,00%	—	—	5	100%
<i>Presons</i>	—	—	1	100,00%	1	100%
<i>Pressupostos i comptes públics</i>	15	40,54%	22	59,46%	37	100%
<i>Protecció d'animals</i>	5	83,33%	1	16,67%	6	100%
<i>Publicitat activa</i>	1	100,00%	—	—	1	100%
<i>Registres</i>	5	62,50%	3	37,50%	8	100%
<i>Retribucions</i>	1	100,00%	—	—	1	100%
<i>Salut</i>	8	100,00%	—	—	8	100%
<i>Sancions</i>	8	27,59%	21	72,41%	29	100%
<i>Serveis públics</i>	6	100,00%	—	—	6	100%
<i>Serveis socials</i>	13	68,42%	6	31,58%	19	100%
<i>Subvencions</i>	32	78,05%	9	21,95%	41	100%
<i>Tràmits</i>	6	60,00%	4	40,00%	10	100%
<i>Trànsit</i>	2	100,00%	—	—	2	100%
<i>Urbanisme</i>	36	87,80%	5	12,20%	41	100%
<i>Varis</i>	19	65,52%	10	34,48%	29	100%

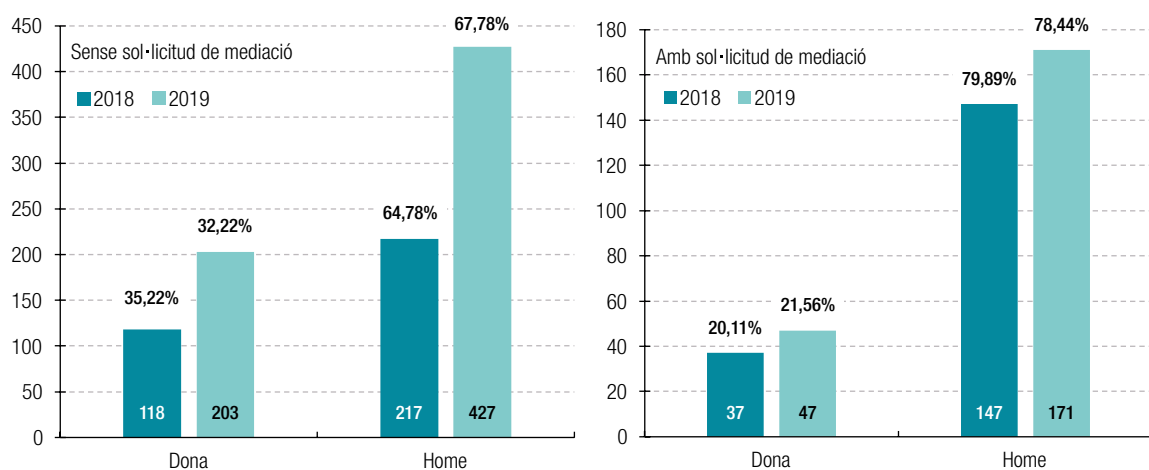
Base: 848 (reclamacions).

Taula 22. Sol·licitud de mediació, per sentit de la resolució. 2018 - 2019

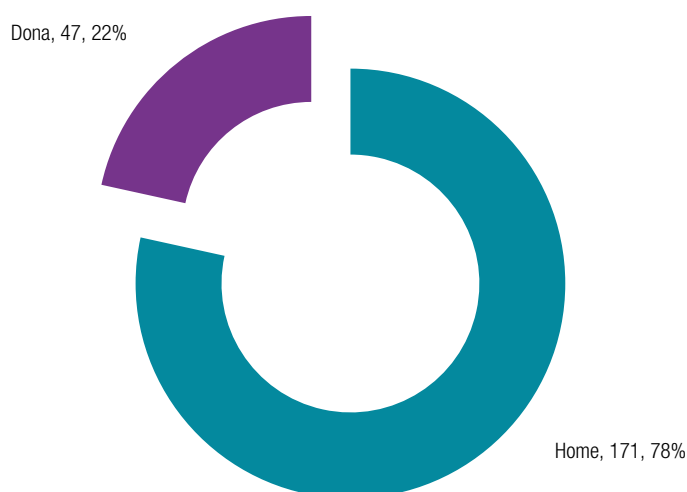
Sol·licitud de mediació, per sentit de la resolució. 2018 - 2019		2018		2019	
Sense sol·licitud	<i>Acord de mediació</i>	—	—	1	0,17%
	<i>Desestimació</i>	28	8,86%	27	4,72%
	<i>Desistiment</i>	14	4,43%	19	3,32%
	<i>Estimació</i>	84	26,58%	116	20,28%
	<i>Estimació parcial</i>	33	10,44%	53	9,27%
	<i>Inadmissió</i>	39	12,34%	59	10,31%
	<i>Pèrdua d'objecte</i>	118	37,34%	297	51,92%
	TOTAL SENSE	316	100%	572	100%
Amb sol·licitud	<i>Acord de mediació</i>	18	15,52%	25	9,92%
	<i>Desestimació</i>	7	6,03%	13	5,16%
	<i>Desistiment</i>	8	6,90%	36	14,29%
	<i>Estimació</i>	16	13,79%	44	17,46%
	<i>Estimació parcial</i>	9	7,76%	8	3,17%
	<i>Inadmissió</i>	17	14,66%	23	9,13%
	<i>Pèrdua d'objecte</i>	41	35,34%	103	40,87%
	TOTAL AMB	116	100%	252	100%

Base: 824 (reclamacions finalitzades).

Gràfics 29 i 30. Sol·licitud de mediació, per sexe. 2018 - 2019



Base: 848 (reclamacions).

Gràfic 31. Reclamacions amb sol·licitud de mediació, per sexe. 2019

Base: 848 (reclamacions).

Taula 23. Sol·licitud de mediació, per tipologia d'administració reclamada. 2019

Sol·licitud de mediació, per tipologia d'administració reclamada. 2019						
	Sense sol·licitud		Amb sol·licitud		Total general	
Ajuntament	377	72,08%	146	27,92%	523	100%
Altres	—	—	1	100,00%	1	100%
Àrea Metropolitana de Barcelona	1	100,00%	—	—	1	100%
Col·legi professional	4	100,00%	—	—	4	100%
Conselh Generau l'Aran	2	100,00%	—	—	2	100%
Consell comarcal	10	76,92%	3	23,08%	13	100%
Consorci	2	22,22%	7	77,78%	9	100%
Diputació provincial	9	50,00%	9	50,00%	18	100%
Entitat de dret públic	11	84,62%	2	15,38%	13	100%
Entitat municipal descentralitzada	12	100,00%	—	—	12	100%
Fundació	4	80,00%	1	20,00%	5	100%
Generalitat de Catalunya	188	81,03%	44	18,97%	232	100%
Organisme autònom	—	—	2	100,00%	2	100%
Parlament de Catalunya	—	—	1	100,00%	1	100%
Societat vinculada a l'administració	1	50,00%	1	50,00%	2	100%
Universitat	9	90,00%	1	10,00%	10	100%

Base: 848 (reclamacions).

3.4.2 Canal de presentació de les reclamacions

Respecte al canal d'entrada de les reclamacions interposades davant la GAIP, l'any 2019 es mostra una clara tendència cap a la digitalització dels procediments, amb un augment progressiu de les reclamacions interposades per canal electrònic (80,1% del total), que contrasta en gran mesura amb l'any anterior, on no s'arribava a tres quarts parts del total de reclamacions interposades per mitjà electrònic.

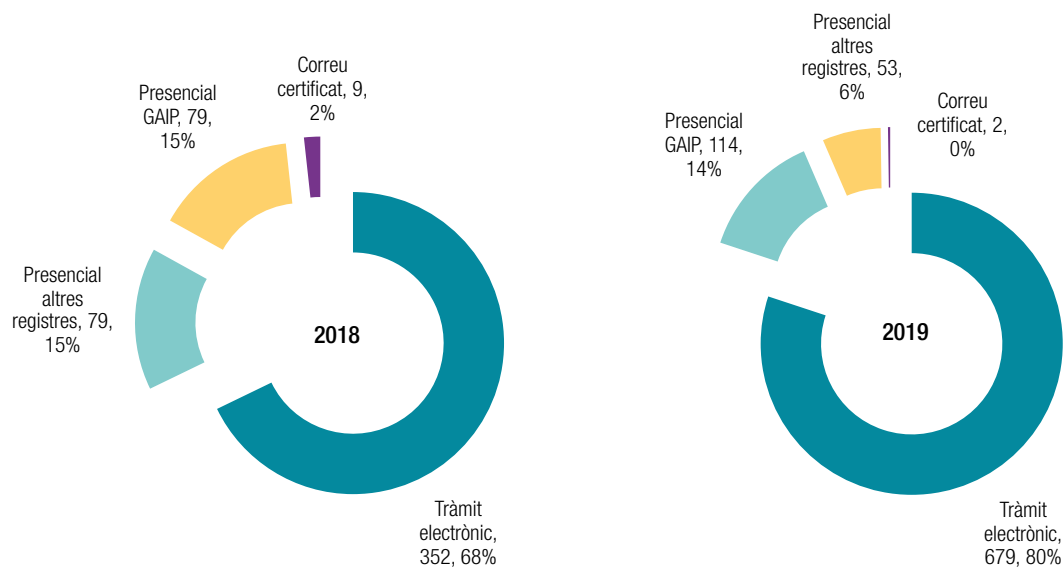
En el cas de les reclamacions presencials, tot i que creixen en termes absoluts, disminueixen en percentatge fins a situar-se en un 19,7% del total, i deixen en una posició mínima les reclamacions interposades per correu certificat (0,2%). Es constata, doncs, un increment en l'adopció per part de la ciutadania dels canals telemàtics per relacionar-se amb l'Administració, fet que permet una gestió més eficient dels tràmits. D'aquesta forma, l'evolució cap a una Administració electrònica que sigui més eficient avança pel camí adequat, però evitant promoure la bretxa digital amb el mantenint del registre presencial de les reclamacions.

Taula 24. Canal d'entrada de les reclamacions, per anys 2018 - 2019

Canal d'entrada de les reclamacions. 2018 - 2019				
	2018		2019	
Correu certificat	9	1,73%	2	0,24%
Presencial altres registres	79	15,22%	53	6,25%
Presencial GAIP	79	15,22%	114	13,44%
Tràmit electrònic	352	67,82%	679	80,07%
TOTAL GENERAL	519	100%	848	100%

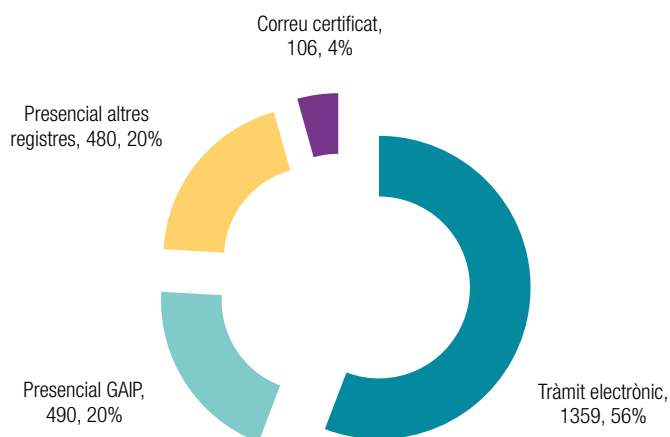
Base: 519 reclamacions (2018), 848 reclamacions (2019).

Gràfics 32 i 33. Canal d'entrada de les reclamacions, per anys 2018 - 2019



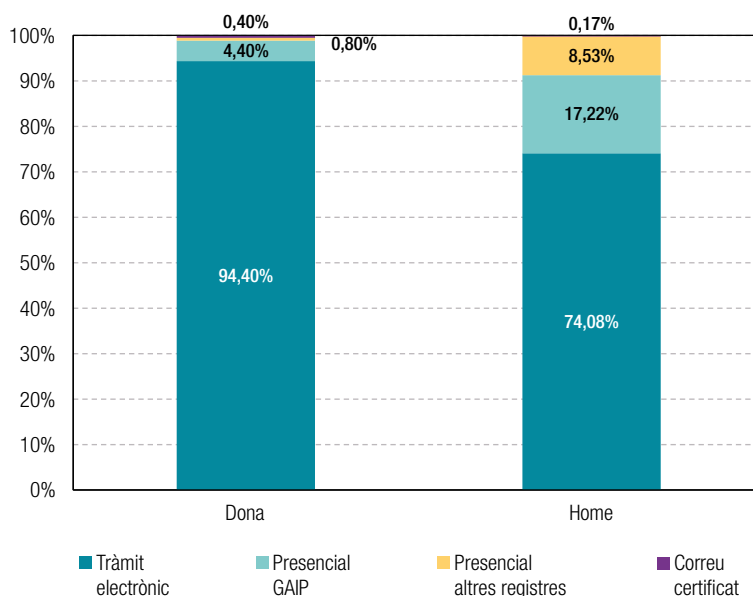
Base: 519 reclamacions (2018), 848 reclamacions (2019).

Gràfic 34. Canal d'entrada de les reclamacions. Acumulat fins 2019



Base: 2.435 (reclamacions).

Gràfic 35. Canal d'entrada de les reclamacions, per sexe. 2019



Base: 250 reclamacions (Dones), 598 reclamacions (Homes).

3.4.3 Execució de les resolucions i recursos interposats

En aquest apartat es mostren les dades sobre l'execució de les resolucions de la Comissió per part de les administracions públiques obligades.

L'article 43.5 LTAIPBG i l'article 49 RGAIP preveuen que les administracions han de comunicar a la Comissió les actuacions fetes en execució dels acords de mediació i de les resolu-

cions de la GAIP. És per això que la GAIP, en les seves resolucions, insta les administracions obligades que li comuniquin les actuacions que han dut a terme en compliment de les seves resolucions, quan aquestes comporten l'estimació del dret d'accés i l'obligació de lliurament d'informació per part de l'administració.

Aquest seguiment es fa a partir de la informació que faciliten les persones reclamants, que són convidades a comunicar a la GAIP qualsevol incidència que es produeixi en l'execució de les resolucions que les perjudiqui (lliurament parcial, fora de termini, format...).

Prenent com a base la informació proporcionada per les persones reclamants, s'extreuen les dades relatives a l'execució de les resolucions per part de les administracions obligades a lliurar la informació. D'acord amb això, el 2019, el percentatge de compliment de les resolucions va ser del 99,3%, atès que únicament s'han denunciat com a incomplertes un total de 6 resolucions.

Per la seva banda, amb l'actualització de les dades de 2018, el compliment és una mica més baix en termes relatius (98,8%), tot i que el nombre de resolucions que consten a la Comissió com a incomplertes és de 5, una menys que l'any d'anàlisi d'aquesta memòria. Cal tenir present que les dades representades a aquest apartat són les extremes al moment d'elaborar aquesta memòria, i que la informació relativa al compliment de les resolucions de la GAIP és susceptible de canviar en qualsevol moment, ja sigui perquè queda acreditat el compliment de la resolució o perquè s'informa de nous incidents.

Quan es reben queixes per la manca d'execució de les resolucions, ja sigui perquè l'administració no ha facilitat tota la informació, perquè l'ha donat de manera deficient o bé perquè s'està endarrerint respecte al termini assenyalat per fer-ho, la Comissió trasllada la queixa a l'administració i li demana que informi dels motius pels quals s'està produint el retard o que al·legui les dificultats materials que li ho impedeixen. Si l'administració no respon, o si persisteix en l'incompliment, la GAIP fa un requeriment formal a l'administració als efectes de l'article 43.3 LTAIPBG, amb l'advertiment exprés que la desatenció dels seus requeriments de compliment de les resolucions o dels acords de mediació pot donar lloc a l'exigència de responsabilitats, de conformitat amb el règim sancionador de l'LTAIPBG. Si persisteix l'incompliment, el Ple de la GAIP adopta l'acord de requerir la incoació de procediment sancionador de l'LTAIPBG per infracció molt greu del dret d'accés, el notifica a l'òrgan competent per iniciar-lo i en fa difusió pública. El cert és, però, que després dels requeriments d'execució, la major part dels incompliments de resolucions s'han resolt amb el lliurament de la informació.

La GAIP publica al portal web de la Comissió els acords adoptats i les resolucions dictades i, si escau, els supòsits en què els seus requeriments han estat desatesos pel subjecte obligat d'acord amb l'article 25.k RGAIP. Així mateix, la GAIP fa constar en el seu web, concretament en la secció «Resolucions i dictàmens», dins del subapartat «Compliment i impugnació d'acords i resolucions», l'estat de compliment de les resolucions, i es fan públics els incompliments totals o parcials de les resolucions de la GAIP.

Taula 25. Execució de les resolucions. 2015 - 2019

Execució de les resolucions. 2015 – 2019										
	2015		2016		2017		2018		2019	
<i>Executades</i>	34	100,00%	557	99,29%	441	99,10%	427	98,84%	818	99,27%
<i>Incompliment parcial</i>	—	—	—	—	2	0,45%	—	—	—	—
<i>Incompliment total</i>	—	—	4	0,71%	2	0,45%	5	1,16%	6	0,73%
TOTAL GENERAL	34	100%	561	100%	445	100%	432	100%	824	100%

Base: 2.296 (reclamacions finalitzades).

Quant als recursos contenciosos administratius interposats contra resolucions aprovades per part de la Comissió, el 2019 presenta un augment molt notable respecte a l'any anterior, amb gairebé el doble de recursos, per bé que la xifra absoluta de litigiositat es manté en nivells molt baixos, tal com mostra la taula 26. De nou, els ajuntaments són les administracions que més recursos contenciosos administratius presenten contra la GAIP, que en el cas de 2019 ascendeixen a 8, més que qualsevol altre any.

Taula 26. Recursos contenciosos administratius interposats contra resolucions de la GAIP. 2016-2019

Recursos contenciosos administratius. 2016 - 2019				
	2016	2017	2018	2019
<i>Ajuntament</i>	—	4	6	8
<i>Àrea Metropolitana de Barcelona</i>	—	2	—	—
<i>Associació/Fundació</i>	—	—	1	3
<i>Consell comarcal</i>	—	—	1	—
<i>Consorci</i>	—	—	—	1
<i>Diputació provincial</i>	1	—	—	—
<i>Empresa pública</i>	—	—	—	1
<i>Generalitat de Catalunya</i>	—	—	—	1
<i>Oficina Antifrau de Catalunya</i>	—	—	1	—
<i>Servei Català de Salut (CATSALUT)</i>	1	—	—	—
<i>Transports Metropolitans de Barcelona</i>	2	—	—	—
<i>Universitat</i>	—	—	—	2
TOTAL	4	6	9	16

Base: 2.296 (reclamacions finalitzades).

3.5. Avaluació de la qualitat

L'article 25.2, apartat g, RGAIP preveu que al portal web de la Comissió es facin públics els resultats de les avaluacions de qualitat. L'article 60 LTAIPBG estableix que aquestes avaluacions s'han de realitzar basant-se en uns indicadors d'acord amb els quals s'han d'elaborar les enquestes i que els usuaris han de ser consultats periòdicament per tal que puguin manifestar la satisfacció de l'activitat gestionada pels poders públics.

De conformitat amb aquest marc normatiu, la GAIP promou i difon al seu web l'avaluació de la qualitat del seu servei. Tal com s'explica a la nota metodològica, les dades s'obtenen de les valoracions que realitzen les persones reclamants a partir de l'enquesta de satisfacció que se'ls proporciona en finalitzar el procediment, en relació amb la satisfacció global i amb diferents aspectes del servei rebut: utilitat, accessibilitat, facilitat, celeritat i qualitat del servei. Així, es demana que es valori la utilitat del procediment de reclamació (si ha servit per obtenir la informació reclamada), si s'ha rebut informació suficient sobre el procediment a seguir i sobre l'estat de tramitació de la reclamació, si ha estat fàcil relacionar-se amb la GAIP, si s'està satisfet amb el servei rebut, si s'ha resolt la reclamació amb celeritat i una valoració especial de la utilitat del procediment de mediació, en el cas que hi hagi participat, no només des del punt de vista de l'obtenció de la informació reclamada, sinó també si consideren que optar per aquest procediment ha facilitat la comunicació amb l'administració reclamada i per exposar els seus motius o interessos, ja sigui per concretar la informació que volen o bé per expressar el seu punt de vista.

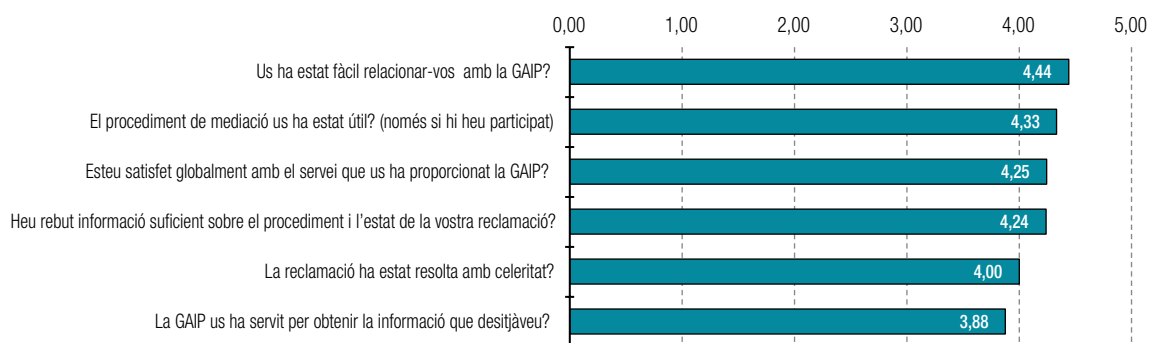
Amb l'objectiu de valorar aquests indicadors de servei, les persones reclamants els podran puntuar de l'1 al 5 —on 1 és gens, 2 és poc, 3 és suficientment, 4 és força i 5 és molt. A més, l'enquesta dona la possibilitat que les persones reclamants puguin plantejar altres aspectes, siguin propostes de millora o els suggeriments que considerin oportuns.

En aquest bloc és necessari realitzar unes consideracions prèvies a tenir en compte per interpretar adequadament les dades presentades. D'una banda, la base numèrica utilitzada són les valoracions que han arribat mitjançant l'enquesta enviada a les persones reclamants; en el cas de 2019, s'han rebut un total de 115 valoracions (més que qualsevol altre any). En segon lloc, tenint en compte que la base és molt més àmplia que d'altres anys, existeix una tendència que puguin adreçar-se més valoracions de diversos tipus, creant tendències evolutives diferenciades d'altres anys. Finalment, s'ha d'apuntar que la mitjana de les valoracions durant el 2019, de la mateixa manera que en anys anteriors, mai ha baixat de 3 sobre 5 (puntuació màxima), per la qual cosa en alguns gràfics l'escala presentada va de 3 a 5, per poder observar més acuradament les dades i la seva evolució.

L'any 2019 presenta una tendència, majoritàriament, de descens de les puntuacions en quasi tots els elements que es valoren, exceptuant el cas de la mediació, que presenta un augment respecte a d'altres anys, i arriba a una puntuació de 4,33 (la segona puntuació més alta per a aquesta pregunta en tots els anys d'anàlisi). Per contra, l'aspecte procedimental de la Comissió valorat amb la puntuació més baixa és la d'obtenció de la informació reclamada, on s'obté un 3,88, quasi un punt menys respecte al 2016. Les valoracions, però, es mantenen en termes generals en una mitjana per sobre dels 4 punts sobre el màxim de 5, fet que suposa una valoració positiva del servei que ofereix la GAIP.

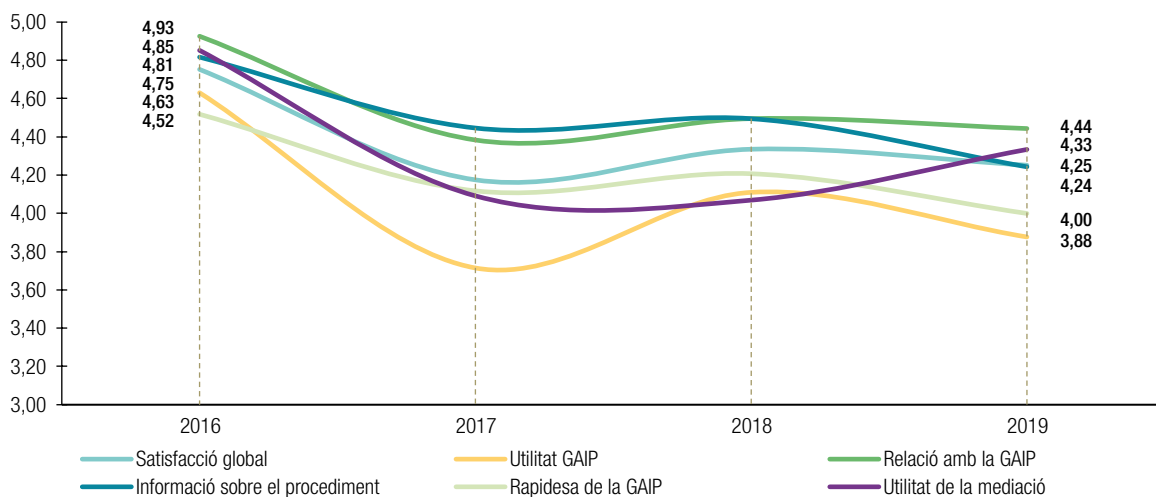
L'aspecte millor valorat per part dels reclamants és la facilitat de tracte amb la Comissió que, tot i l'augment exponencial de les reclamacions respecte a altres anys i el manteniment del mateix nombre de treballadors per fer front a aquest volum de treball, s'ha mantingut igual. En termes globals, la satisfacció de les persones reclamants arriba a una puntuació de 4,25, i es posiciona en tercer lloc com a aspecte millor valorat.

Gràfic 36. Valoració del servei, mitjana. 2019



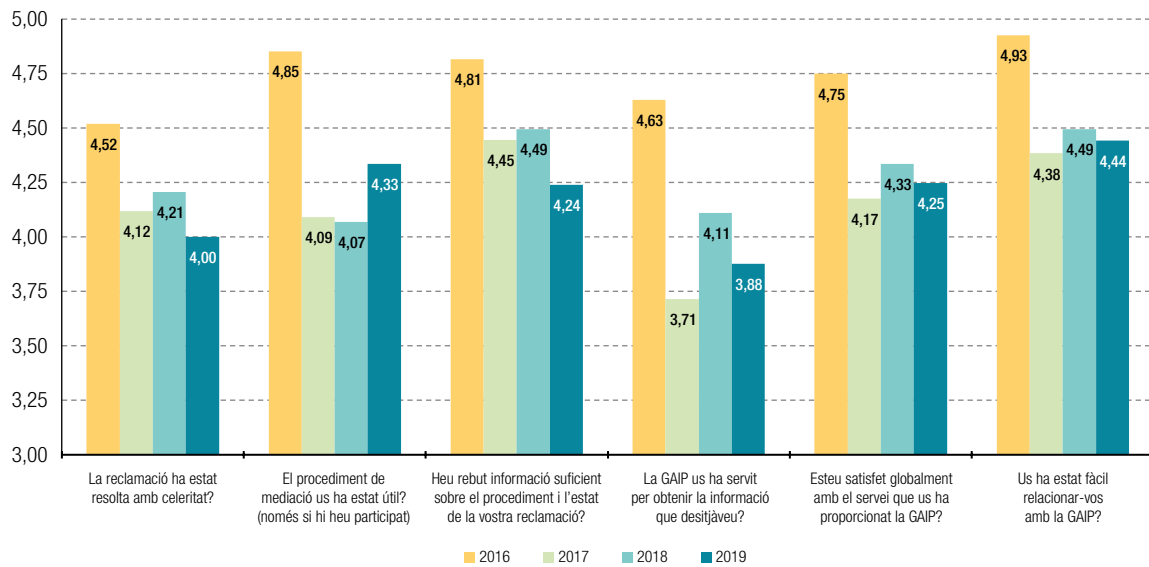
Base: 115 (valoracions de reclamants).

Gràfic 37. Evolució de la valoració del servei, per anys. 2015 - 2019



Base: 336 (valoracions de reclamants).

Gràfic 38. Valoració del servei (mitjana), per anys. 2015 - 2019



Base: 336 (valoracions de reclamants).

**Balanç sobre
la situació del
dret d'accés a la
informació
a Catalunya
l'any 2019**

GAIP



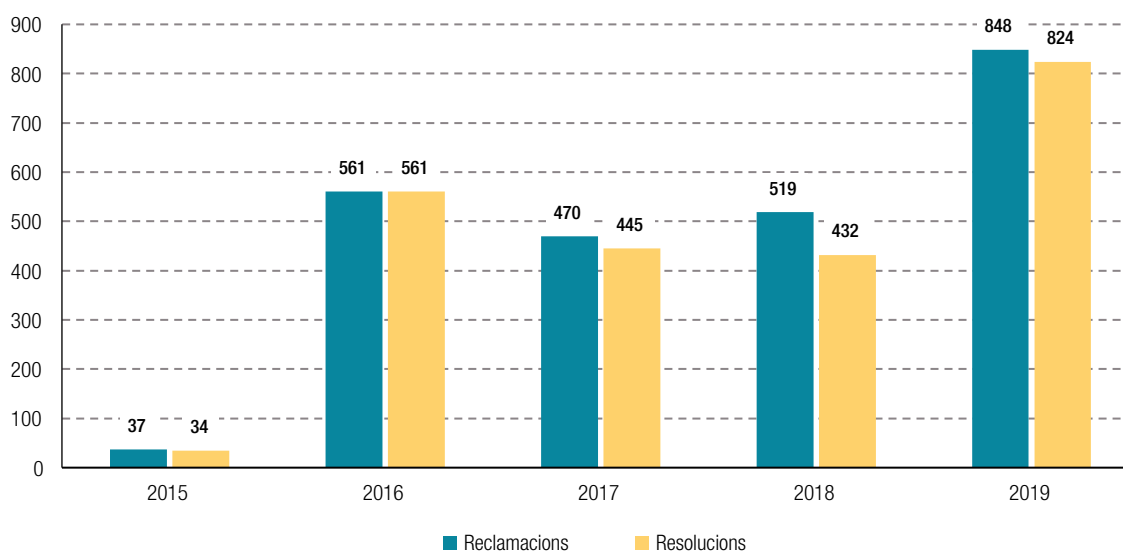
COMISSIÓ DE GARANTIA
DEL DRET D'ACCÉS
A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

El juliol del 2017 entra en vigor el Reglament de la GAIP (Decret 111/2017, de 18 de juliol), el qual preveu que la Comissió elabori i faci pública anualment una memòria sobre la seva activitat i sobre la situació de l'accés a la informació pública (art. 27.1). En compliment d'aquest deure, a partir de l'experiència pròpia de la GAIP així com dels informes d'avaluació del compliment de la Llei en aquest àmbit que fa públics el Síndic de Greuges, s'elabora el balanç següent, referit a l'any 2019.

Evolució de l'exercici del dret d'accés a la informació i actuacions de difusió

L'exercici del dret d'accés a la informació pública, que a Catalunya s'inicia el mes de juliol de 2015, indica un creixement progressiu en termes quantitius. L'informe del Síndic d'avaluació de la implantació de l'LTAIPBG del 2018 situa en gairebé 11.000 les sol·licituds d'informació presentades a totes les administracions catalanes, xifra que suposava un augment del 50,3% en relació amb el 2017. Paral·lelament, la xifra de reclamacions a la GAIP manté també un creixement sostingut, per bé que molt per sota: es manté al voltant de les 500/any entre el 2016 i el 2018, amb un salt fins a les 848 l'any 2019.

Gràfic 1. Reclamacions i resolucions, per any. 2015 - 2019



Base: 2.435 (reclamacions), 2.296 (resolucions).

Font: Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. Elaboració pròpia.

Aquesta evolució es produeix també en termes qualitius. De l'anàlisi de les reclamacions fetes davant d'aquesta Comissió, s'aprecia que durant el 2015 i la primera meitat del 2016, la informació a la qual es volia accedir estava, en gran part, relacionada amb les retribucions o dietes del personal directiu o eventual de les administracions. Això és lògic, tenint en compte que no és fins a l'1 de gener de 2016 que neix l'obligació de difondre aquesta informació en els portals de transparència; però resulta indiciari que aquest era l'interès principal que la transparència ofería en els seus inicis per a la ciutadania i també, sigui dit de passada, l'àmbit en què es produeix inicialment més reticència a obrir-se i a «transparentar-se», no tant per part de les administracions com per part de les persones afectades, que expressaven un sentiment d'invasió d'una esfera que consideraven privada i blindada per la legislació de protecció de dades personals.

Aquest augment sostingut i continuat del nombre de sol·licituds d'informació pública mostra un progressiu coneixement dels instruments que la Llei de transparència posa a l'abast

de la ciutadania, especialment entre els electes locals, els professionals de la informació, els bufets d'advocats, les associacions veïnals i els sindicats. I de ben segur que hi han contribuït les campanyes de difusió institucional sobre l'exercici del dret d'accés que ha impulsat la Generalitat de Catalunya. Però, tanmateix, cal posar de relleu que la immensa majoria de la ciutadania no n'és conscient encara, i es fa necessari continuar impulsant campanyes institucionals i accions divulgatives des de les administracions públiques que expliquin l'abast del dret d'accés i el procediment per exercir-lo.

La Comissió té encomanada la funció d'impulsar accions de difusió sobre l'accés a la informació pública i el sistema de garanties del dret d'accés a la informació, amb la finalitat d'assegurar-ne el compliment, tal com preveu l'article 7.2.j del seu Reglament, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP), i també la funció de promoure accions de formació, divulgació i sensibilització, per mitjà de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya o altres institucions formatives, adreçades als càrrecs i al personal al servei de les administracions públiques i altres subjectes inclosos en l'article 3 del Reglament, així com a les persones que tenen dret d'accedir a la informació, sobre el compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública, prevista en la lletra k del mateix precepte esmentat.

Ara bé, les mancances pressupostàries i de personal de la Comissió no li han permès iniciar accions de difusió pròpies, per bé que malgrat la limitació de personal, ha propiciat la difusió del dret d'accés i de la seva doctrina des de la pàgina web, els comptes de xarxes socials i participant en les accions de formació i de divulgació impulsades des d'altres administracions o entitats. En aquest sentit, és especialment significatiu l'impuls i consolidació del marc de col·laboració amb la Fundación Democracia y Gobierno Local, que ha permès l'edició de l'*Anuario de Transparencia Local*, que posa a l'abast dels operadors jurídics de les administracions locals un sumari elaborat pels mateixos òrgans de garantia de la transparència i l'accés a la informació, com la GAIP, dels criteris interpretatius, doctrinals i jurisprudencials en matèria del dret d'accés a la informació pública.

Les reclamacions davant la GAIP en matèria d'accés a la informació pública

Àmbit material: informació pública a la qual es demana accedir

El tipus d'informació que es demana ha evolucionat des de l'interès inicial per les retribucions cap a altres àmbits, com la selecció de personal, la concessió de llicències, l'urbanisme, els estudis i dictàmens, la prestació de serveis públics com l'ensenyament, la seguretat, la salut o l'abastament d'aigua, la gestió del pressupost, les subvencions i els contractes, la protecció del medi ambient i dels animals, i un llarg i variat etcètera.

Perfil de les persones reclamants

Des del punt de vista subjectiu, els electes locals han constituït un subjecte actiu de les reclamacions molt destacat. Des que la GAIP va adoptar el criteri doctrinal d'admetre a tràmit reclamacions dels electes locals a l'empara de la disposició addicional primera.² LTAIPBG posteriorment a la Resolució d'11 de febrer de 2016, sobre la Reclamació 4/2016, han estat moltes les reclamacions que s'han rebut d'electes sol·licitant informació de la seva corporació, que han arribat a suposar el 35% de les reclamacions tramitades per la GAIP durant el 2017. Però a partir d'aleshores, la xifra ha anat disminuint de manera gradual i notable: representa només el 14,7% del total de reclamacions rebudes el 2018. La xifra és encara més baixa durant el 2019: el 5,7%.

Taula 1. Càrrecs electes reclamants, per any. 2015 - 2019

Càrrecs electes reclamants, per anys. 2015 - 2019						
	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
<i>Electes</i>	0	257	161	66	48	532

Base: 532 (reclamacions).

Font: Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. Elaboració pròpia.

Aquesta notable presència inicial dels electes locals com a subjectes de reclamacions contra les seves corporacions és una mostra del dèficit democràtic fins aleshores existent en relació amb l'accés dels regidors de l'oposició a la informació dels governs locals, i de la utilitat que el procediment de l'LTAIPBG els ofería com a mecanisme alternatiu a la via judicial, més ràpid, àgil i senzill. De la seva banda, la pèrdua progressiva de pes dels electes locals en els procediments de reclamació davant la GAIP és una mostra que la seva doctrina i l'empara que ha donat als regidors en l'exercici del seu dret a la representació política ha estat capaç de canviar i millorar la dinàmica de relacions entre el govern, els òrgans municipals i els grups de l'oposició, instaurant una pràctica de respecte i garantia estesa del seu dret a la informació.

Cal destacar, en aquest sentit, que la GAIP ha estat pionera i, durant algun temps, ha defensat en solitari l'admissibilitat de les reclamacions dels electes locals, davant els òrgans de garantia de l'Administració de l'Estat i d'Andalusia, que els neguen que puguin fer ús de la via de garantia general de l'LTAIPBG, fent valer al mateix temps la seva condició d'electes. Progressivament, han seguit aquesta doctrina de la GAIP altres òrgans de garantia, com el de Canàries, València, Aragó, Galícia i Múrcia. Només una administració local, la Diputació de Girona, va qüestionar el dret dels electes locals a acudir a la GAIP en empara del seu dret d'accés a la informació de la seva corporació, però la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya 1074/2019 ha desestimat el recurs de la Diputació de Girona i ha validat plenament el criteri de la GAIP, confirmant l'admissibilitat de les reclamacions formulades pels electes locals davant la GAIP i la seva competència per revisar les decisions administratives prèvies en relació amb aquest accés.

Paral·lelament al descens de reclamacions presentades pels electes locals, creixen sensiblement les reclamacions presentades per periodistes que demanen conèixer, principalment, informació institucional així com d'altra relativa a contractes i subvencions. Això indica que el periodisme d'investigació està valorant cada cop més els avantatges que suposa per a l'exercici de la seva professió emprar el procediment d'accés a la informació i la via de reclamació davant la GAIP quan els gabinets de premsa no els faciliten informació o quan la que els proporcionen sembla esbiaixada. I resulta també destacable assenyalar que entre aquest sector professional hi ha una preferència per l'ús del procediment de mediació per tramitar la reclamació.

Taula 2. Periodistes reclamants, per any. 2015 - 2019

Periodistes reclamants, per anys. 2015 - 2019						
	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
<i>Periodistes</i>	0	4	17	105	124	250

Base: 2.435 (reclamacions).

Font: Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. Elaboració pròpia.

Finalment, s'ha de destacar que els sindicats i delegats de personal es consoliden com a perfil de reclamant, tots en relació amb informació sobre la provisió de places, relació de llocs de treball, realització d'hores extraordinàries i permisos i complements retributius.

Taula 3. Reclamacions de sindicats, per any. 2016 - 2019

Sindicats reclamants, per anys. 2016 - 2019								
	2016		2017		2018		2019	
<i>Sindicats i representants de treballadors</i>	24	4,3%	42	8,9%	57	11,0%	50	5,9%
Reclamacions totals	561	100%	470	100%	519	100%	848	100%

Base: 2.435 (reclamacions).

Font: Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. Elaboració pròpia.

Des de la perspectiva de gènere, continua havent-hi més de persones reclamants masculines que femenines, per bé que la proporció de dones reclamants ha crescut de manera significativa, però encara insuficient, i ha experimentat el 2019 una nova caiguda en relació amb el màxim de participació femenina assolit el 2018 (5,3% l'any 2016; 30,1% l'any 2018; 19,5% l'any 2019).

Perfil de les administracions contra les quals es reclama. Motius de la reclamació

Els ajuntaments acumulen el 2019 el 61,67% del nombre de reclamacions en matèria d'accés a la informació. A la Generalitat li correspon el 27,36%, i la resta es reparteix en proporcions molt inferiors entre administracions locals, entitats de dret públic, fundacions, col·legis professionals, universitats i el Parlament de Catalunya.

Les administracions s'han adaptat de manera diferent a les noves obligacions derivades de la legislació de transparència i accés a la informació, en general en grau decreixent com més petita és l'administració, per raons de ben segur relacionades amb les seves limitacions organitzatives. Així, cal destacar que l'Administració de la Generalitat, i els ajuntaments amb més de 100.000 habitants han demostrat més eficàcia en la gestió i resolució de sol·licituds d'accés que els ajuntaments més petits. Tanmateix, en el darrer any avaluat pel Síndic, el 2018, aquest òrgan va alertar que els retards i incompliments en matèria de dret d'accés detectats pel test cec que realitza no mostraven ja diferències, i es donaven en igual mesura en ajuntaments de tots els trams de població. Això és preocupant, perquè aquesta igualació s'ha produït a la baixa.

Les deficiències més significatives detectades en l'atenció i resposta a les sol·licituds d'accés a la informació són les següents:

El silenci de les administracions públiques

El 71,4% de les reclamacions davant la GAIP el 2019 (588 en xifres absolutes) s'han presentat contra el silenci de les administracions; aquesta xifra, tot i ser ja molt voluminosa, és necessàriament molt més baixa que la xifra real de silencis davant de sol·licituds d'informació, ja que la via de reclamació davant la GAIP no és encara prou coneguda i, per tant, cal pressuposar que la majoria de les persones a les quals l'administració no ha respost no inicien el procediment de reclamació per fer valer el seu dret a la informació. Així doncs, si les reclamacions davant la GAIP contra el silenci de les administracions són una minoria dels casos, i tanmateix representen un percentatge tan alt del total de reclamacions, és inevitable concloure que hi ha una desatenció alarmant del deure de les administracions de resoldre de forma expressa i motivada les sol·licituds d'accés a informació, establert amb total rotunditat amb caràcter general en la legislació de procediment administratiu, i expressament en la Llei de transparència, que afebleix l'exercici del dret d'accés i la seva defensa i garantia.

Els resultats del test realitzat pel Síndic en l'avaluació de l'aplicació de la Llei de transparència en matèria del dret d'accés confirmen que el silenci de les administracions davant de sol·licituds d'informació no només es manté, sinó que fins i tot augmenta (el 34,4% el 2018 en relació amb el 31,2% de l'any 2017), i indiquen, igualment, que aquesta manca de resposta no es concentra, com als inicis de l'entrada en vigor de la Llei, en els municipis més petits i amb menys recursos, sinó que es manté en nivells equiparables en municipis de tots els trams de població i, fins i tot, entre el sector públic adscrit a les entitats locals.

Taula 4. Reclamacions contra silenci administratiu 2015 - 2019

Reclamacions contra silenci, per tipus d'administracions										
	2015		2016		2017		2018		2019	
<i>Ajuntaments</i>	15	44,1%	25	4,5%	34	7,6%	175	40,5%	401	48,7%
<i>Generalitat</i>	2	5,9%	4	0,7%	7	1,6%	17	3,9%	148	18,0%

* Inclou entitats de dret públic adscrites a algun departament.

Base: 2.296 (resolucions).

Font: Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. Elaboració pròpia.

Les xifres, doncs, són alarmants i obliguen a advertir que hi ha una desatenció alarmant del deure de les administracions de resoldre de forma expressa i motivada les sol·licituds d'accés a la informació, establert amb total rotunditat amb caràcter general en la legislació de procediment administratiu i expressament en la Llei de transparència, cosa que afebleix l'exercici del dret d'accés i la seva defensa i garantia.

Tot i que cal reconèixer l'escenari de precarietat de mitjans i recursos en què les administracions públiques han hagut d'afrontar les obligacions derivades de la legislació de transparència, no és admissible que cinc anys després de l'aprovació de la Llei no estiguin en condicions encara de garantir una adequada atenció d'aquest dret. El silenci és una patologia que lesiona greument el dret d'accés dels ciutadans, fins i tot si és presumptament estimatori com en el cas de la legislació catalana, ja que en tractar-se d'un dret de caràcter prestacional, que requereix que el subjecte obligat realitzi una prestació activa envers la persona que ha exercit el dret, l'estimació presumpta no satisfà el veritable objectiu de l'acció, que és accedir materialment a la informació, amb el perjudici afegit de generar indefensió en no comunicar al ciutadà les vies de reclamació i recurs possibles.

La causa d'aquest incompliment prou generalitzat del deure de resoldre les sol·licituds d'accés, d'acord amb l'experiència de la Comissió, no és tant una voluntat deliberada de mantenir l'opacitat sobre la gestió pública sinó que principalment deriva del fet de no haver previst i organitzat un servei d'atenció de les sol·licituds d'informació que en garanteixi la tramitació adequada, establint els protocols i circuits de les sol·licituds d'informació i de la informació que s'ha de lliurar i designant una unitat d'informació o, almenys, atribuint les funcions i la responsabilitat a una persona o àrea concreta de l'administració. Sense aquesta estructuració i organització, les administracions no són capaces de garantir l'atenció adequada a les sol·licituds d'informació, per més sensibilitat o implicació que puguin tenir els seus dirigents amb el nou marc de transparència. És, per tant, indispensable que les administracions i altres entitats obligades duguin a terme aquesta anàlisi interna que requereix adaptacions organitzatives i tecnològiques de la seva estructura a fi d'atendre i donar la resposta que és exigible per donar compliment al reconeixement del dret d'accés a la informació pública.

D'altra banda, és significatiu posar de relleu que un percentatge considerable de les reclamacions que es presenten contra el silenci de l'administració finalitzen per la pèrdua sobrevinguda del seu objecte durant la tramitació del procediment de reclamació instat davant la Comissió, ja que en el moment en què la Comissió trasllada a l'alcaldia o a l'òrgan directiu

corresponent la reclamació, l'administració lliura la informació. Això es produeix durant el 2019 en el 42% dels casos.

D'això es desprèn que la desatenció inicial de la sol·licitud no obeïa a la concurrència de cap límit legal a l'accés, ni a cap causa d'inadmissibilitat, sinó exclusivament a la incapacitat organitzativa de l'administració per tramitar i resoldre la sol·licitud, o comunicar la informació, dins del termini per fer-ho. Per tant, és urgent i indefugible que les administracions reorganitzin els seus recursos humans i disposin d'una estructura específica responsable de la tramitació dels procediments d'accés que impulsi la tramitació de les sol·licituds i la seva resolució expressa i motivada; gairebé cinc anys després de l'entrada en vigor de la Llei de transparència no és admissible que el silenci sigui la resposta majoritària a les sol·licituds d'informació.

Els dèficits en les resolucions expresses

Quan sí que es produeix resolució expressa, encara es dicta fora de termini en més de la meitat dels casos.

Pel que fa a les resolucions desestimatòries, en la gran majoria no contenen una adequada justificació de la ponderació realitzada i de l'aplicació del límit al cas concret. Massa sovint, les administracions simplement invoquen aquest límit de forma genèrica i sense justificació casuística. Cal, doncs, millorar la qualitat de les resolucions que desestimen o limiten el dret d'accés, de forma que s'hi concreti el perjudici cert i directament derivat de l'accés que es produiria en el bé jurídic protegit pel límit que s'aplica i es motivi per què se li dona una millor protecció i prevalença que al dret d'accés, així com que es justifiqui que la limitació a l'accés que en conseqüència es resol aplicar és la mínima i estrictament necessària per preservar-lo.

El mateix cal dir de les resolucions d'inadmissió de sol·licituds, que molt sovint no només no estan motivades, sinó que es confonen amb la petició de concreció de la sol·licitud i no inclouen indicació de les vies de recurs.

L'organització interna de les administracions

L'adequat compliment dels deures de l'administració per satisfer el dret d'accés a la informació de la ciutadania només es pot assegurar preveient i adoptant mesures organitzatives internes adients: definició del protocol d'actuació i dotació i formació adequades del personal. Tanmateix, i malgrat que el dret d'accés està vigent des de juliol de 2015, encara són majoria les administracions que no tenen unitats d'informació designades i adequadament dotades.

Resulta, doncs, indispensable i inajornable que les administracions s'estructurin internament per al compliment de les seves obligacions en matèria d'accés a la informació, tal com ho fan amb altres serveis públics, perquè la informació no és un dret accessori o un servei de luxe que s'hagi d'atendre a la cua d'altres serveis públics considerats essencials; és un dret subjectiu que s'ha de respectar i un servei públic més que han de prestar les administracions, tan bàsic com qualsevol altre, i especialment rellevant per a la recuperació de la malmesa confiança en els poders públics. Això és aplicable igualment a les empreses públiques i entitats prestadores de serveis públics, que sovint se senten alienes a les exigències del nou marc de transparència i accés a la informació malgrat que administren un muntant molt significatiu de

recursos econòmics, en la seva major part públics, i que la seva activitat incideix directament en la qualitat dels serveis públics.

La comunicació de la informació substitutiva de les resolucions

La legislació catalana (article 33.8 LTAIPBG) estableix un mecanisme per agilitzar la càrrega de treball de les administracions associada a la satisfacció de les sol·licituds d'informació: la comunicació directa de la informació, o de si s'estima el dret, sense revestir la forma de resolució administrativa.

L'ús d'aquest mecanisme resulta interessant per a les administracions, però sovint se'n fa un mal ús o un ús abusiu, de manera que, a l'empara d'aquesta previsió, el que fan les administracions és donar resposta informal, en forma de carta, a la sol·licitud d'informació indicant que no es pot atendre totalment o parcialment, sense cap formalitat de notificació, ni motivació jurídica de la part que es desestima o s'inadmet, ni indicació de la possible via de recurs.

La via de la comunicació de la informació no pot ser emprada quan es perjudiquin drets individuals, tant si són de tercers que s'han oposat a l'accés, com si són de la mateixa persona sol·licitat quan la informació que es comunica no és completa. Cal tenir en compte que la formalitat de la resolució notificada amb totes les garanties i amb indicació del peu de recurs permet l'ús de les vies de reclamació oportunes per part de les persones que es vegin perjudicades per l'administració, cosa que no garanteix la comunicació informal administrativa.

Davant del dubte sobre si la informació és completa o ajustada a la sol·licitud, l'administració que opti per fer ús d'aquest mecanisme hauria d'adoptar la cautela d'indicar sempre les vies de recurs i, singularment, la via de reclamació gratuïta davant de la GAIP.

El trasllat a les terceres persones afectades per l'accés

Molt sovint, la manca de tramitació adequada de la sol·licitud d'accés per part de les administracions suposa que la reclamació a la GAIP es formuli contra el silenci de l'administració i sense que s'hagin identificat les terceres persones afectades per l'accés ni se'ls hagi permès participar en el procediment fent les alegacions oportunes, de forma que en la majoria dels casos, és durant el procediment de reclamació i a instància de la GAIP quan les terceres persones afectades poden fer alegacions.

El tràmit de trasllat de la reclamació quan en resultin afectades diverses persones (especialment, en peticions genèriques d'informació sobre règim de personal que fan els sindicats) suposa una càrrega molt feixuga per als escassos recursos de la GAIP, i per això sovint ha de demanar la col·laboració de les administracions afectades per dur-lo a terme. Per tal de no endarrerir excessivament el procediment, la GAIP promou l'ús de fórmules àgils de comunicació amb les persones afectades. Així, en cas de peticions d'informació massiva de personal, la GAIP admet l'ús de les eines corporatives de comunicació de les administracions amb el seu personal en substitució de la notificació individual al domicili, per alleugerir aquesta càrrega i no dilatar el procediment excessivament.

Des de la perspectiva de la protecció de dades personals, el trasllat de la sol·licitud d'accés a informació i de la reclamació han plantejat algun problema en relació amb la comunicació

de dades personals de la persona reclamant. L'article 31 LTAIPBG deixa a criteri de l'administració comunicar a les persones afectades la identitat de la persona que sol·licita informació. Pel que fa al trasllat de la reclamació ordenada per la GAIP a les administracions afectades en compliment de l'article 34.1 del Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP), s'ha adoptat la cautela d'especificar que s'ometessin, prèviament al trasllat, aquelles dades personals que figurin al formulari de reclamació i que resultin excessives per a la finalitat del trasllat (dades de contacte, DNI).

D'altra banda, cal esmentar la complexitat de fer el seguiment de l'execució de les resolucions estimatòries quan l'accés ha de quedar demorat durant el termini de què disposen les terceres persones afectades que s'hagin oposat a l'accés per recórrer davant dels tribunals. Per evitar que les administracions quedin paralitzades davant del desconeixement de si s'ha presentat o no aquest recurs, demorant indefinidament el lliurament de la informació, les resolucions de la GAIP insten les persones que s'han oposat a l'accés a comunicar a la GAIP i a l'administració obligada a facilitar l'accés a la interposició del recurs amb la petició cautelar de la suspensió de l'execució, si la presenten.

El procediment amb mediació

El procediment de mediació no és escollit de forma majoritària per les persones reclamants, que sovint arriben massa decebudes del tracte rebut per l'administració (silenci o desestimació) per confiar que pugui resultar útil la mediació, però en tot cas evoluciona en creixement al llarg dels anys d'aplicació, especialment en el 2019, quan arriba a la xifra de 218 mediacions sol·licitades, tot i que les mediacions efectivament realitzades són menys perquè molt sovint es produeix un desistiment de la mediació posteriorment o es constata la dificultat de realitzar-la.

En tot cas, cal destacar que en els casos en què s'ha realitzat, el resultat s'avalua com a satisfactori per la persona reclamant, fins i tot si no s'assoleix un acord de mediació sobre tota la informació. En l'enquesta de satisfacció que fa la GAIP al final del procediment, les parts que han intervingut en la mediació han valorat de mitjana amb un 4,13 sobre 5 la seva utilitat i la satisfacció amb aquest procediment.

Taula 5. Mediacions sol·licitades, realitzades i acords de mediació, per anys. 2015 - 2019

	2015		2016		2017		2018		2019	
Mediacions sol·licitades	12	100,00%	42	100,00%	160	100,00%	184	100,00%	218	100,00%
<i>Mediacions realitzades</i>	11	91,67%	40	95,24%	87	54,38%	43	23,37%	27	12,39%
<i>Acords de mediació</i>	11	91,67%	25	59,52%	19	11,88%	18	9,78%	26	11,93%

Base: 616 reclamacions en què s'ha demanat mediació.

Font: Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. Elaboració pròpia.

L'aplicació dels límits legals a l'accés i les causes d'inadmissió de les sol·licituds

Persisteix encara una manca de coneixement alarmant en relació amb la interpretació i aplicació dels límits legals a l'accés i de les causes d'inadmissibilitat per part dels operadors jurídics del sector públic. Massa sovint, les administracions confonen la relació de límits legals a l'accés de l'article 21.1 LTAIPBG (o en altres disposicions legals sectorials) amb un catàleg de matèries excloses del dret d'accés, i això és del tot incorrecte. La relació de límits és un llistat de béns jurídics la protecció dels quals «pot» merèixer una protecció més àmplia d'aquella que es garanteix al dret d'accés en l'LTAIPBG, depenent de la ponderació casuística que es faci en cada cas. I, en tot cas, els límits s'han d'aplicar d'acord amb les regles de l'article 20 LTAIPBG (aplicació restrictiva i en benefici del dret d'accés), sense possibilitat d'ampliar-los per analogia ni capacitat discrecional de l'administració i amb els principis de proporcionalitat (només s'han d'aplicar en la mesura i en allò que sigui imprescindible per a la protecció del bé jurídic emparat pel límit que s'ha considerat prevalent) i durant el temps que sigui necessari protegir-lo.

Tots aquests elements de ponderació i la valoració que se n'ha fet s'haurien de reflectir en la resolució desestimatòria de l'accés per justificar no ja la concurrència del límit, sinó que el resultat que se n'ha derivat és el menys restrictiu de l'accés de tots els possibles. Però el cert és que les resolucions de les administracions en comptadíssimes excepcions fan aquesta ponderació casuística o contenen aquesta motivació que exigeix l'LTAIPBG. Ben al contrari, normalment les resolucions no passen de ser una plantilla amb una fonamentació jurídica genèrica sobre el dret d'accés i la reproducció de la sol·licitud, seguida de la part resolutiva en què es desestima, totalment o parcialment, l'accés, de vegades sense ni tan sols fer referència a quin dels límits s'està aplicant. Aquesta manca de qualitat de les resolucions desestimatòries de l'accés resulta alarmant gairebé bé cinc anys després de l'entrada en vigor de l'LTAIPBG i és un reflex de la manca de formació dels operadors jurídics que l'han d'aplicar, en perjudici del dret d'accés.

A continuació s'analitzen els límits que, amb més freqüència, s'invoquen per restringir l'accés:

La protecció de les dades de caràcter personal

Pel que fa als límits legals a l'accés a la informació, existeix una tendència consolidada d'assenyalar la protecció de les dades personals com la causa majoritàriament invocada o al·legada per restringir el dret d'accés. Ara bé, són poques les resolucions de la GAIP que, malgrat que la informació contingui dades personals, en desestimen totalment l'accés (11,4%), i això amb plena coincidència amb l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, que emet un informe preceptiu en els casos en què la desestimació de l'accés s'ha fonamentat per part de les administracions en la protecció de dades personals.

Hi ha, doncs, un desfasament molt considerable entre la percepció que tenen les administracions de la restricció a l'accés que s'ha de derivar de la normativa de protecció de dades personals i l'efecte limitatiu real que se n'ha de desprendre. I això perquè la majoria de les administracions i de les terceres persones afectades creuen encara, erròniament, que la le-

gislació de protecció de dades personals impedeix de forma automàtica i generalitzada que es pugui accedir a informació pública que en contingui sense el consentiment de la persona afectada, cosa que no és certa. Per expressa remissió de la legislació de dades personals, la cessió de dades personals no requereix consentiment i és legítima si es fa per al compliment d'una obligació legal (article 6.1.c del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals), i la satisfacció del dret d'accés a la informació és obligació de les administracions i el sector públic en general (article 19 LTAIPBG), de manera que la cessió de les dades personals derivada del dret d'accés no queda sotmesa a la regla del consentiment, sinó al règim jurídic que preveu la norma que fixa aquesta obligació legal, és a dir, l'LTAIPBG, que només requereix el consentiment en relació amb les dades especialment sensibles (article 23 LTAIPBG).

Pel que fa a les dades identificatives del personal públic, l'article 24.1 LTAIPBG fixa un règim general d'accés, i per a la resta de dades personals, preveu que es faci una ponderació casuística d'acord amb els criteris enunciats, i no limitatius, de l'article 24.2, i en tot cas atenent a la rellevància i proporcionalitat de les dades per a la finalitat de la transparència (permetre el control ciutadà de les actuacions i decisions de les administracions) i procurant que la ingerència o el dany sobre les dades personals sigui el mínim i necessari per a aquesta finalitat. En aquest sentit, s'ha d'optar per l'anonimització de la informació si la revelació de les dades personals identificatives no és necessària i proporcional per a la finalitat de control. Per evitar que això comporti una tasca d'elaboració en les futures sol·licituds d'informació, cal que les administracions públiques adoptin d'antuvi i de manera ordinària tècniques de treball anonimitzats.

La confidencialitat en l'àmbit de la contractació pública

Un altre dels límits que s'ha invocat de manera recurrent en les sol·licituds d'accés a documentació dels procediments de contractació és la confidencialitat de les ofertes dels licitadors. Aquesta Comissió ja s'ha pronunciat reiteradament (Resolució 157/2018, de 29 de juny, entre d'altres) en el sentit que la sola declaració de confidencialitat dels licitadors no eximeix els òrgans de contractació del seu deure de revisar-la i cenyir-la als aspectes relacionats amb els secrets tècnics o comercials i aquells altres que alterin o falsegin realment la competència, de manera que desvelar-los perjudicaria la posició competitiva de l'empresa afectada i afavoriria il·legítimament la dels seus competidors, sense que es pugui estendre la confidencialitat sobre la totalitat de l'oferta.

Els òrgans de contractació no es poden limitar a la mera declaració de confidencialitat feta pels licitadors, sinó que han d'analitzar la seva adequació. I resulta una pràctica recomanable que els plecs incloguin ja l'avertiment que determinades clàusules no poden ser declarades confidencials sinó que seran divulgades en compliment de les previsions de l'article 13 de la Llei de transparència (preu, modificacions, durada, adjudicatari, subcontractistes,...).

La informació confidencial o declarada reservada per una llei

Un altre dels límits que sovint s'invoquen per restringir l'accés a la informació pública és el caràcter confidencial del procediment administratiu o el caràcter reservat de la informació que

li atribueix alguna norma, o la mateixa administració. Però l'LTAIPBG (article 21.1.c i 21.2) exigeix que, perquè pugui tenir aquest efecte limitador de l'accés públic, aquesta confidencialitat o reserva ha d'estar establerta en una norma de rang legal, la qual cosa ha portat a estimar reclamacions d'informació prèviament denegades per l'administració en base a normes reglamentàries, instruccions o altra normativa de rang inferior al legal.

D'altra banda, per la via de l'article 21.2 LTAIPBG, s'incorporen al catàleg de límits a l'accés establerts en l'LTAIPBG qualsevol altre límit establert en una altra norma amb rang de llei, com és el cas de l'article 95 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (LGT). Per tant, en relació amb la informació tributària, l'accés queda afectat pel límit de reserva declarada per llei, que, com qualsevol altre límit, ha de ser ponderat casuísticament i aplicat de forma proporcional al bé jurídic protegit pel límit, que és el dret a la confidencialitat de l'obligat tributari establert en l'article 34.1 LGT. D'acord amb això, la GAIP ha resolt nombroses reclamacions estimant parcialment l'accés a les finques exemptes de pagament de l'IBI.

Les causes d'inadmissió

Les administracions invoquen, sovint, que la sol·licitud d'informació requereix una tasca de reelaboració com a causa per inadmetre la sol·licitud, sense tenir en compte que, en primer lloc, la reelaboració no és una causa recollida en la legislació catalana, de manera que pel sol fet d'haver d'elaborar o reelaborar informació les administracions catalanes no poden inadmetre sol·licituds d'informació, sinó que el legislador català exigeix que aquesta tasca sigui complexa, és a dir, que depassi l'esforç que és proporcional exigir a les administracions. En segon lloc, i lligat amb això, cal que les administracions quantifiquin i acreditin aquesta complexitat, més enllà d'invocar-la, perquè solament amb aquesta informació es pot valorar i revisar si revesteix la complexitat que determinaria la seva inadmissibilitat. Cal tenir en compte que una inadmissió per aquesta causa té el mateix efecte impeditiu de l'accés a la informació que una resolució desestimatòria, de manera que li és exigible el mateix grau de motivació i justificació.

El caràcter abusiu de la sol·licitud també s'ha invocat sovint, lligat a la presentació prèvia d'un nombre considerable de sol·licituds d'informació. Cal recordar aquí, novament, que la legislació catalana, a diferència de l'estatal, no preveu el caràcter repetitiu o abusiu de les sol·licituds com a causa d'inadmissió, i en tot cas, la interpretació d'aquesta causa que n'ha fet el Consell de Transparència i Bon Govern descarta que es pugui considerar repetitiva una sol·licitud si la informació que es demana no és exactament la mateixa, i que pugui ser considerada abusiva una sol·licitud atenent a l'activitat prèvia si no és clarament desproporcionada. La GAIP ha admès, però, que el principi general de prohibició de l'abús de dret de la legislació civil és aplicable també a aquest àmbit, de manera que resultarien inadmissibles les sol·licituds o reclamacions presentades amb la finalitat de col·lapsar l'administració, o perjudicar-hi el normal funcionament, cosa que ha d'acreditar qui invoqui aquesta mala fe.

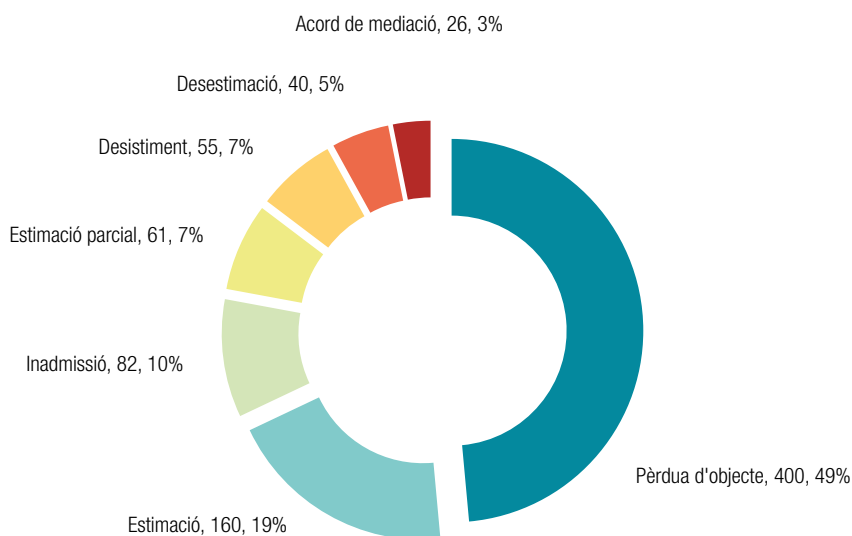
Finalment, cal advertir que sovint les administracions tendeixen a titllar d'inconcretes sol·licituds d'informació que són àmplies (referides a molts anys, o a molts expedients) però no imprecises en la seva formulació. És cert que l'administració, davant d'una sol·licitud d'informació realment imprecisa, pot demanar-ne la concreció i arxivar la sol·licitud si aquesta concreció no arriba en deu dies (i resta obligada per l'article 28.2 LTAIPBG a assessorar la persona que sol·licita informació perquè pugui concretar-la, aspecte que les administracions

solen oblidar), però aquesta via de concreció està prevista per aclarir la formulació de la petició d'informació, i no per reduir-la, de manera que l'administració no pot exigir, sota el pretext d'una concreció, que es limiti l'abast temporal o material de la informació que es demana. En tot cas, si la sol·licitud demana un gran cabal d'informació, l'administració pot plantejar si recopilar-la o tractar-la és complex fins al punt de poder ser inadmesa, però no pot emprar la via de l'article 28.2 LTAIPBG per demanar que es limiti la informació que se sol·licita si s'ha formulat en termes precisos.

Efectivitat del procediment de reclamació, col·laboració de les administracions i grau de compliment de las resolucions

El procediment de reclamació davant la GAIP s'ha mostrat altament eficaç per a l'accés a la informació, tant des del punt de vista de l'agilitat en la tramitació (el temps de mitjana emprat per a la tramitació dels procediments de reclamació fins a la resolució s'ha situat el 2019 en 47,78 dies, molt per sota del termini legal, de dos mesos, i de les ràtios de la resta d'òrgans de garantia), com de l'empara efectiva per a l'accés a la informació. En aquest sentit, cal destacar que en tres quartes parts dels casos, el procediment de reclamació davant la GAIP ha estat útil per obtenir la informació, bé perquè l'administració l'ha lliurada voluntàriament en ser-li notificat el procediment (49%), bé perquè la GAIP ha adoptat una resolució d'estimació total (19%) o parcial (7%), o bé perquè les parts han assolit un acord en procediment de mediació (3%).

Gràfic 2. Sentit de les resolucions. 2019.



Base: 824 (resolucions).

Font: Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. Elaboració pròpia.

Des del punt de vista de la col·laboració de les administracions amb la GAIP en el marc del procediment de reclamació, s'ha de lamentar que encara són massa nombroses les administracions que no compareixen en el procediment de reclamació, ni aporten a aquesta Comissió l'expedient i la informació que se'ls requereix per resoldre les reclamacions (això ha passat en 104 dels procediments de reclamació tramitats el 2018 i 2019, el que suposa el 10,5% del total de procediments tramitats aquests dos anys). Això constitueix una infracció del deure de col·laboració institucional genèricament establert en la legislació de procediment administratiu i específicament regulat en l'article 42.7 de la Llei de transparència i l'article 33.4 del Reglament d'aquesta Comissió. Tot i que la manca de compareixença de l'administració en el procediment no impedeix que es continuï la tramitació ni resta eficàcia vinculant a les resolucions adoptades per la Comissió, és una pràctica que s'ha de denunciar perquè genera un retard en la tramitació i lesiona el dret d'accés, en la mesura que dificulta fer la ponderació de drets inherent a la resolució de cada reclamació, i pot generar responsabilitats disciplinàries, d'acord amb el règim sancionador de la Llei de transparència.

Pel que fa al grau de compliment de les resolucions de la GAIP, cal assenyalar que, en general, és força elevat (al voltant del 90%), tot i que darrerament s'ha reduït: l'incompliment es concentra fonamentalment en l'execució de les resolucions que estimen l'accés a les subvencions rebudes i les despeses realitzades pels grups polítics de les corporacions locals, que s'estan mostrant reticents i lents a l'hora de recopilar i lliurar la informació.

Recomanacions a les administracions públiques

L'experiència de la GAIP en aquests anys d'aplicació de la legislació de transparència i exercici de les seves funcions d'òrgan de garantia ens porta a cridar l'atenció de les administracions públiques sobre la necessitat de millorar la preservació del dret d'accés a la informació pública i, amb aquesta finalitat, a fer les recomanacions següents:

- Cal evitar el silenci administratiu, que és una patologia extremadament lesiva del dret d'accés de la ciutadania. Les administracions estan obligades a resoldre de manera expressa, i a fer-ho dins del termini legal d'un mes, o a notificar la pròrroga d'aquest termini per un termini afegit de mig mes. Cinc anys després de l'entrada en vigor de la Llei de transparència, les administracions han de ser capaces de complir amb les obligacions que se'n deriven i de respectar i preservar els drets de la ciutadania que s'hi reconeixen, i per a això s'han de dotar d'una organització interna adequada i de personal suficient.
- Les resolucions desestimatòries, totalment o parcialment, han de contenir la motivació casuística i la justificació jurídica concreta aplicable al cas. No són adequades, ni compleixen amb el que prescriu l'article 34.3.a de la Llei de transparència catalana, les resolucions que contenen un únic fonament jurídic que simplement resumeix la normativa genèricament aplicable als procediments d'accés, sinó que cal incloure en la resolució de desestimació l'expressió de la ponderació que s'ha fet d'aquest límit o la causa d'inadmissió en el cas concret, la motivació de per què es considera que ha de resultar prevalent al dret d'accés, i la justificació de per què no es poden aplicar altres mesures d'accés parcial.

- Les administracions, davant de sol·licituds d'informació imprecises, no han de desestimar-les, sinó que han de demanar-ne la concreció, oferint-se per col·laborar en aquesta precisió, dins del termini que tenen per resoldre d'un mes. Tanmateix, cal distingir entre sol·licituds imprecises i sol·licituds d'ampli abast, que potser podran ser inadmeses si requereixen una tasca complexa d'elaboració, però que no poden ser arxivades per inconcretes si la informació que es demana està clarament precisada.
- L'accés a la informació que contingui dades personals no queda condicionat al consentiment de la persona afectada, sinó a la ponderació casuística entre el dret d'accés i el dret a la protecció de dades personals, que en un marc de transparència de les administracions públiques no es pot entendre com un dret absolut. La privacitat de les persones s'haurà de sacrificar quan això resulti necessari i proporcionat per garantir la finalitat de permetre el control ciutadà dels poders públics, molt especialment quan es tracti de persones que es beneficien, d'alguna manera, de la gestió de recursos públics i de les decisions discrecionals de les administracions. A la vista de les exigències de transparència i d'accés a la informació, les administracions han d'incorporar en el tractament ordinari d'expedients tècniques d'anonimització o dissociació de les dades personals que evitin que, davant de peticions futures, calgui dedicar recursos ingents a eliminar-ne dades personals.
- Les causes d'inadmissibilitat, especialment la complexitat en l'elaboració de la informació, s'han d'invocar, justificar i acreditar, quantificant-ho amb indicadors objectius, dins del termini de resolució de la sol·licitud d'accés, evitant que el silenci de l'administració generi una expectativa de dret d'estimació presumpta de la sol·licitud.
- La comunicació de la informació substitutiva de la resolució només es pot realitzar quan es lliura efectivament la totalitat de la informació sol·licitada, i en tot cas, preventivament, la comunicació ha de contenir la indicació de la via de reclamació davant la GAIP.
- Les administracions s'han d'organitzar internament per garantir l'atenció adequada a les sol·licituds d'accés. Cal identificar qui farà les funcions d'unitat d'informació i establir els protocols interns necessaris per garantir que aquesta unitat pot proveir-se amb agilitat de la informació requerida, i/o obtenir el suport dels serveis jurídics en la resolució, si cal.
- Els plecs de clàusules de contractació administrativa han d'incloure la previsió que la declaració de confidencialitat dels licitadors no pot contravenir la legislació de transparència, de manera que, en tot cas, almenys els elements essencials del contracte que, d'acord amb l'article 13 LTAIPBG, han de ser objecte de publicitat activa, no poden ser declarats confidencials.
- Les administracions públiques contra les quals es presenten reclamacions tenen el deure de col·laborar amb aquesta Comissió, aportant la documentació que ella els requereixi per fonamentar les seves resolucions. La manca de tramesa de la informació o la no tramesa dels informes sol·licitats per la Comissió no impedeix que aquesta continuï la tramitació, sens perjudici de les responsabilitats disciplinàries que resultin procedents, d'acord amb l'article 33.7 del Reglament de la Comissió.

Memòria de la doctrina de les resolucions de la Comissió 2019



COMISSIÓ DE GARANTIA
DEL DRET D'ACCÉS
A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

Memòria de la doctrina de les resolucions de la Comissió 2019

La Comissió, durant aquest any 2019, ha rebut 847 reclamacions. Aquest és un nombre molt significatiu de reclamacions que, un altre any, ha dut la Comissió a pronunciar-se sobre molts elements de la regulació del dret d'accés a la informació pública i la seva aplicació, en alguns casos per primera vegada i en d'altres, sobre aspectes que ja s'havien plantejat en ocasions o reclamacions anteriors.

Com ja s'ha vist, a la *Memòria d'activitats* s'ofereix informació sobre la totalitat de les resolucions aprovades l'any 2019.

En canvi, en aquesta memòria de la doctrina i els criteris generals establerts per la Comissió es fa balanç dels posicionaments establerts durant el 2019 en les seves resolucions i dictàmens, i es transcriuen els fonaments jurídics més rellevants des del punt de vista de l'establiment de criteris d'interpretació de la normativa en matèria d'accés a la informació.

Es dona compliment, així, a l'article 44.1 LTAIPBG, que preveu que la GAIP ha «d'assenyalar les resolucions que estableixen criteris generals per a la resolució de futures sol·licituds».

Addicionalment, a fi d'orientar la consulta de la memòria doctrinal, s'hi incorpora un índex analític d'aquest recull de doctrina de les resolucions i dictàmens de la Comissió.

1. Índex analític de la doctrina de les resolucions i dictàmens de la GAIP de l'any 2019

Aquest índex fa referència als criteris interpretatius més significatius en relació amb cadascuna de les qüestions indicades a l'apartat «Àmbit material». Al costat de l'enunciat de les matèries trobareu l'any, el número de resolució o dictamen, si és el cas, i, entre parèntesis, el número del fonament jurídic on es tracta, que es transcriuen literalment a l'apartat «Recull doctrinal 2019» d'aquesta memòria, que segueix a continuació.

La relació és selectiva, ja que només recull consideracions d'un cert contingut argumental que poden resultar d'utilitat per aprofundir en el dret d'accés i per orientar futures actuacions de l'Administració en aquest àmbit.

I. ÀMBIT D'APLICACIÓ DEL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

I.1. Àmbit material	Número resolució o dictamen (fonament jurídic)
I.1.1 Dret d'accés a la informació i no només als documents	2019:243 (3)
I.1.2 Informació en poder de l'Administració	2019:129 (5), 2019:191 (2 i 3), 2019:88 (5)
I.1.3 Traducció de documents	2019:140 (2), 2019:129 (7)
I.1.4 Concepte d'informació pública	2019:93 (3), 2019:466 (2)
I.2. Subjecte	
I.2.1 Col·legis professionals	2019:243 (2)
I.2.2 Consorcis	2019:72 (2)
I.2.3 Corporacions de dret públic	2019:72 (2)
I.2.4 Empreses públiques	2019:78 (2)
I.2.5 Entitats socials	2019:93 (2)
I.3. Subjectes actius	
I.3.1 Periodistes	2019:15 (5)
I.3.2 Diputats	D. 2019:6, 2019:191 (1)

II. EXERCICI DEL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

II.1. Admissibilitat i inadmissibilitat de les sol·licituds

II.1.1 Necessitat d'una tasca complexa d'elaboració	2019:243 (3), 2019:264 (2), 2019:592 (3)
II.1.2 Informació en fase d'elaboració	2019:502 (3), 2019:592 (4)
II.1.3 Notes i esborranys	2019:591 (3)
II.1.4 Sol·licituds manifestament repetitives o abusives	2019:84 (2),
II.1.5 Sol·licitud presentada amb anterioritat a l'entrada en vigor de l'LTAIPBG	2019:142 (2)

II.2. Procediment de sol·licitud d'informació pública

II.2.1 Derivació de la sol·licitud	2019:720 (3), 2019:300 (2)
II.2.2 Petició de concreció o aclariment	2019:544 (3)
II.2.3 Silenci administratiu	2019:129 (2), 2019:592 (5)

II.3. Accés efectiu a la informació sol·licitada

II.3.1 Forma i format de la informació	2019:93 (4)
II.3.2 Gratuïtat	2019:470 (2)

III. RECLAMACIONS A LA GAIP

III.1. Admissibilitat i inadmissibilitat de les reclamacions

III.1.1 La reclamació ha de tenir un objecte que sigui informació pública	2019:789 (1)
III.1.2 Termini de presentació de les reclamacions	2019:300 (2)
III.1.3 Reclamacions abusives	2019:129 (3)

III.2. Procediment de reclamació

III.2.1 Deure de col·laboració amb la GAIP per part de l'administració reclamada i de la persona reclamant	2019:243 (4), 2019:361 (2)
III.2.2 Trasllat i al·legacions de terceres persones	2019:78 (4), 2019:191 (6), 2019:342 (4)
III.2.3 Ordre de tramitació de les reclamacions	2019:129 (7)

IV. LIMITS AL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

IV.1. Les dades personals

V.1.1 Ponderació de dades personals	2019:88 (7), 2019:246 (2), 2019:466 (3)
IV.1.2 Dades personals especialment protegides	2019:263 (2), 2019:287 (3)
IV.1.3 Dades personals econòmiques i tributàries	2019:324 (4)
IV.1.4 Noms d'empleats públics	D. 2019:3, 2019:263 (2)

IV.2. Els altres límits legals al dret d'accés

IV.2.1 Confidencialitat de procediments administratius	2019:15 (3), 2019:340 (5), 2019:287 (4)
IV.2.2 Confidencialitat en la contractació pública	2019:68 (3)
IV.2.3 Confidencialitat de les dades tributàries	2019:68 (3), D. 2019:5, 2019:324 (4)
IV.2.4 El secret professional i els drets de propietat intel·lectual i industrial	D. 2019:3, 2019:778 (2)
IV.2.5 Drets econòmics i comercials	2019:15 (4), D. 2019:6, 2019:340 (5)
IV.2.6 Intimitat i altres drets privats	D. 2019:3, 2019:287 (5)
IV.2.7 Inspecció, vigilància i control	2019:15 (5)
IV.2.8 Infraccions i sancions (art. 21.1.b LTAIPGB)	2019:340 (5), 2019:342 (2)
IV.2.9 Igualtat de les parts de processos judicials	2019:210 (2)
IV.2.10 Seguretat pública	D. 2019:3

V. MATÈRIES OBJECTE DEL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

V.1. Llicències i urbanisme

V.1.1 Urbanisme i llicències d'obres	2019:778 (2)
---	--------------

V.2. Informació tributària

V.2.1 Informació tributària	2019:324 (3)
------------------------------------	--------------

V.3. Padró municipal

V.3.1 Padró municipal d'habitants	2019:69 (3)
--	-------------

VI. RÈGIMS ESPECIALS D'ACCÉS A INFORMACIÓ PÚBLICA

VI.1. Electes locals

VI.1.1 Accés dels electes a la informació dels consorcis dels quals són membres les administracions respectives	2019:624 (1)
VI.1.2 Aplicació d'altres límits	2019:624 (5)
VI.1.3 Dret a obtenir còpia	D. 2019:5
VI.1.4 Justificació del règim especial i de la supletorietat de l'LTAIPBG	D. 2019:2
VI.1.5 Justificació de la finalitat de l'accés	D. 2019:5
VI.1.6 Límits: dades personals	2019:69 (3), D. 2019:2
VI.1.7 Silenci administratiu	2019:624 (4)

VI.2. Persones interessades en un procediment administratiu en curs

VI.2.1 Còpies autèntiques de documents administratius	2019:719 (2)
--	--------------

VI.3. Informació ambiental

VI.3.1 Accés a informació ambiental	2019:340 (2)
--	--------------

VI.4. Representants del personal

VI.4.1 Accés dels representants del personal a informació sobre relacions de treball	D. 2019:1
---	-----------

VI.5. Informació judicial

VI.5.1 Accés a informació judicial	2019:624 (3), 2019:592 (2), 2019:210 (2)
---	--

VII. PUBLICITAT ACTIVA

VII.1 Publicitat activa	D. 2019:4, 2019:72 (3), 2019:591 (2)
--------------------------------	--------------------------------------

1. Recull doctrinal 2019

I. ÀMBIT D'APLICACIÓ DEL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

I.1. ÀMBIT MATERIAL

I.1.1 Dret d'accés a la informació i no només als documents

RESOLUCIÓ 243/2019, FJ 3: *Accés a informació existent encara que no estigui prèviament documentada.*

«[...] El dret d'accés a la informació pública no només té per objecte documents o arxius elaborats prèviament, sinó que també es pot exercir en relació amb informació, naturalment existent, però que requereixi alguna tasca d'elaboració per poder atendre allò sol·licitat. En aquest cas, la dada sobre si s'ha donat accés al servei de defensa jurídica gratuïta a personal al servei de l'Administració, si existeix, com a tal dada, bé en sentit positiu o negatiu, deu ser informació que es troba en poder de l'ens que presta aquest servei; però és possible que no estigui expressada formalment en aquests termes, i que calgui extreure-la dels expedients, és a dir, que calgui ser elaborada o reelaborada per tal d'atendre els termes de la sol·licitud. Segons l'article 29.1.b LTAIPBG, és procedent inadmetre les sol·licituds d'informació pública "si per a obtenir la informació que demanen cal una tasca complexa d'elaboració o reelaboració". Per tant, si no s'acredita una tasca complexa d'elaboració o reelaboració, el fet d'haver d'elaborar la informació sol·licitada no és motiu per deixar d'atendre la sol·licitud d'informació [...].»

I.1.2 Informació en poder de l'Administració

RESOLUCIÓ 129/2019, FJ 5: *No existeix un dret específic a què l'administració pública reclamada declari formalment per a cada document sol·licitat que aquest no es troba al seu poder.*

«La persona reclamant requereix reiteradament a la UPF que declari formalment que la informació sol·licitada no està al seu poder, sempre que no pugui facilitar-la degut a aquesta circumstància, i que ho faci en relació amb cada una de les informacions o documents concrets sol·licitats, i no com a declaració merament de caràcter general. Justifica repetidament aquesta petició en l'article 19.1 LTAIPBGE. Cal valorar, per tant, fins quin punt és procedent aquesta pretensió.

L'article 19.1 LTAIPBGE estableix el següent: "Si la sol·licitud es refereix a informació que no estigui en poder del subjecte al qual s'adreça, aquest l'ha de remetre al competent, si el coneix, i ha d'informar d'aquesta circumstància al sol·licitant". Està clar, per tant, que el precepte tantes vegades invocat per la persona reclamant als documents que ha aportat a aquest procediment, no estableix res del que pugui deduir-se allò que sembla haver deduït la persona reclamant. Aquest precepte, que ha estat desenvolupat, encara que amb un criteri diferent (de possessió, més que de competència), per l'article 30 LTAIPBG, fa referència a la necessitat de derivar la sol·licitud a una altra Administració si aquella a la que es dirigeix la sol·licitud no té al seu poder la informació sol·licitada i, a més, coneix (o intueix) l'altra Administració que pot posseir-la o en sigui competent. En aquest cas ni la Universitat Pompeu Fabra (UPF) ni la persona reclamant argumenten que la informació sol·licitada pugui estar en poder d'una altra Administració; és més, per les característiques de la informació sol·licitada, sembla que hauria de ser interna de la UPF,

en la mesura que la disposi. Per tant, ni es planteja, ni sembla procedir la derivació de la sol·licitud a una altra Administració, que és l'únic que preveu l'article 19.1 LTAIPBGE.

En realitat, la reiterada pretensió de la persona reclamant, de que la UPF declari formalment, per a cada una de les informacions o dels documents concrets sol·licitats, que no es troben en el seu poder, si és aquest el cas, no s'empara en absolut en l'article 19.1 LTAIPBGE, ni en cap altre precepte de la legislació espanyola, ni de la catalana, de transparència i accés a la informació pública.

És cert que la GAIP ha requerit una declaració d'aquest tipus en diverses ocasions, per a deixar constància de que l'Administració reclamada ha lliurat tota la informació sol·licitada de què disposa, o que no pot facilitar-la perquè no la disposa, i ho ha fet especialment quan, per les competències o les activitats públiques exercides, es podria suposar que la informació sol·licitada estaria en poder de l'Administració. Però, s'ha de reconèixer que aquest tipus de declaracions formen més part del que es podria definir com estàndards d'una bona administració, relacionats amb l'objectiu de garantir plenament el compliment de les obligacions generals de donar accés a la informació pública, que d'obligacions específiques imposades per la Llei.

Per tant, la persona reclamant no té un dret específic a que la UPF declari formalment que la informació sol·licitada que no li facilita no es troba en el seu poder o no la disposa, i molt menys té dret a aquesta declaració per a cadascuna de les informacions sol·licitades. Per tant, s'ha de considerar suficient als efectes de declarar que la UPF ha facilitat a la persona reclamant tota la informació sol·licitada que està al seu poder quan així ho manifesta en relació amb tota la sol·licitud en el seu conjunt, sens perjudici que, atentent voluntàriament allò requerit repetidament per la persona reclamant, la Universitat hagi reiterat la mateixa declaració en relació amb diversos apartats concrets de la sol·licitud».

RESOLUCIÓ 191/2019, FJ 2 I 3: *La informació a mans d'un Centre Residencial d'Acció Educativa (CRAE) (centre privat concertat amb l'Administració) s'ha de considerar informació en poder de l'Administració.*

«[...] Nogensmenys, l'article 2.b LTAIPBG transcrit a l'inici d'aquest Fonament, determina que és informació pública no només aquella que està materialment en possessió de l'Administració, sinó també la que té en el seu poder com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions. Cal, doncs, determinar –i a això es dedicarà el FJ següent– si la informació objecte de reclamació, a mans d'un Centre Residencial d'Acció Educativa (CRAE) concertat amb la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (DGAIA), es pot considerar informació “en poder” de l'Administració, i si el CRAE és un subjecte obligat per l'LTAIPBG a proporcionar aquesta informació a l'Administració per a que aquesta compleixi amb les obligacions derivades de la llei. [...]

El CRAE és un ens privat que té concertat amb l'Administració el servei residencial d'acolliment, guarda i educació dels menors que estan sota la guarda i tutela de la DGAIA, mentre no poden retornar amb la seva família o se'ls troba una família acollidora. Es tracta d'un servei social d'atenció especialitzada que s'integra al Sistema Català de Serveis Socials, de conformitat amb l'apartat 2.1.3.a de l'Annex del Decret 284/96, de 23 de juliol, de regulació del Sistema Català de Serveis Socials.

L'article 3.1.d LTAIPBG disposa que queden subjectes a les obligacions establertes per aquella Llei les persones físiques o jurídiques que exerceixen funcions públiques o potestats administratives, que presten serveis públics o perceben fons públics per a funcionar o per dur a terme llurs activitats per qualsevol títol jurídic. I, per a aquests casos, l'article 3.2 LTAIPBG estableix que hauran d'informar l'Administració “de les activitats directament relacionades amb l'exercici de funcions públiques, la gestió de serveis públics i la percepció de fons públics, i de les activitats

que restin dins la supervisió i el control de l'Administració en el cas de serveis d'interès general o universal" així com "de les retribucions percebudes pels càrrecs directius si el volum de negoci de l'empresa vinculat a activitats dutes a terme per compte de les administracions públiques supera el vint-i-cinc per cent del volum general de l'empresa" per tal que l'Administració responsable faci, amb aquesta documentació, el compliment de les obligacions establertes a l'LTAIPBG. Finalment, l'article 3.5 LTAIPBG disposa els contractes del sector públic han d'incloure les obligacions de l'adjudicatari de facilitar la informació establerta per aquella llei, sens perjudici del compliment de les obligacions de transparència.

Es desprèn dels articles transcrits que les obligacions d'informació imposades per l'LTAIPBG a l'Administració pel que fa a la seva activitat en l'exercici de funcions públiques i en la gestió de serveis públics es traslladen a les entitats privades contractistes que presten aquests serveis públics per compte de l'Administració, en els termes abans transcrits, la qual cosa empara i empodera l'Administració per requerir a l'entitat responsable del CRAE la informació relativa al perfil i qualificació professional d'un lloc tan rellevant per a la qualitat del servei de guarda i educació dels menors com ho és la direcció d'un centre residencial d'acollida i educació de menors tutelats, i posar-la a disposició de la persona reclamant. I això perquè, tot i que es tracta d'una plaça laboral regida pel dret privat i malgrat que, certament, les entitats privades que els gestionen tenen autonomia per fer la selecció del seu personal, constitueix una finalitat adequada a la legislació de transparència permetre l'escrutini de la idoneïtat del perfil professional de la persona que ha de dirigir un centre que presta aquest servei públic, com ho seria també la comprovació de la idoneïtat dels educadors del centre. Màxim, quan l'Administració, en garantia precisament d'aquesta qualitat i capacitació professional dels responsables del servei, ha imposat uns requisits de formació i d'experiència professional, com seguidament es veurà.

El Decret 284/96, de 23 de juliol, de regulació del Sistema Català de Serveis Socials, disposa en el seu article 3.2.b que els serveis socials d'atenció especialitzada, com ho és el servei de residència i educació d'infants i adolescents en situació de desampar sota la guarda i tutela de la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (DGAIA), s'han de prestar *"mitjançant professionals especialitzats i, segons els casos, amb recursos comunitaris, diürns o residencials, o amb els altres recursos que siguin adequats"*.

El Programa Marc de Centres, aprovat per la Directriu 5/2016 de 4 de novembre de 2016, a partir del qual s'elaboren els Plecs de Prescripcions Tècniques dels contractes amb les entitats que gestionen els recursos residencials, regula l'exigència d'una determinada titulació o formació per a la plaça de director/a d'un CRAE al seu apartat 9.4.1.1, en aquests termes: *"La persona que dirigeix o té la màxima responsabilitat ha de tenir una qualificació universitària relacionada amb la intervenció social o psicoeducativa, així com una experiència prèvia (almenys, 3 anys) en acolliment residencial."*

D'acord amb aquest Programa Marc, els Plecs de Prescripcions Tècniques dels contractes amb centres residencials d'acció educativa incorporen el requisit de disposar de llicenciatura o diplomatura universitària, o grau, preferentment en Pedagogia, Psicologia o Educació Social. Concretament, en el cas que ens ocupa, el contracte aplicable al cas segons informació facilitada pel DTASF (contracte de serveis socials per a la provisió de 10 places del centre residencial d'acció educativa (CRAE) a la Seu d'Urgell, Comarca de l'Alt Urgell) preveu en l'epígraf 8.1.3.1.1 del Plec de prescripcions tècniques en relació amb el director/a de cada centre que *"la titulació de què haurà de disposar serà la de llicenciatura o diplomatura universitària, o grau, preferentment en Pedagogia, Psicologia o Educació Social, i haurà de tenir experiència en infància i adolescència en situació de desprotecció i/o alt risc social"*.

Queda clar, doncs, que l'Administració pot exigir del CRAE en compliment de l'article 3.2 LTAIPBG la informació relativa a l'acreditació de la formació i experiència professional acreditades per la persona que ha seleccionat per ocupar-ne la direcció, i queda igualment justificat en termes de transparència de la gestió de serveis públics permetre l'accés a la informació sobre els criteris seguits per a la selecció d'aquesta persona, considerant que, per delegació de la DGAIA, se li encomana una funció de tanta rellevància i transcendència pública com la guarda i tutela dels menors acollits i educats al centre de la seva direcció. En aquest sentit, cal recordar que l'article 9.1.b LTAIPBG imposa a l'Administració així com a les entitats privades que reben subvencions i ajuts de l'Administració superiors als 100.000 euros o al quaranta per cent dels seus ingressos (art. 3.4 LTAIPBG) l'obligació de publicar i difondre la trajectòria professional dels seus responsables. Per tant, per al cas que l'entitat que gestiona aquest CRAE obtingués aquests fons públics en aquestes quantitats o proporcions (cosa que no és possible determinar amb la informació proporcionada a aquesta Comissió), estaria obligada a fer publicitat activa del perfil professional del seu director/a. Però fins i tot si no s'incorrés en aquest supòsit i no quedés subjecta a aquesta obligació de publicitat, això no exclou que aquesta informació pugui ser accessible per la via del dret d'accés de l'article 18 LTAIPBG que, òbviament, desborda les obligacions de publicitat activa i només queda restringit o limitat pels límits legalment establerts, que s'avaluaran en el FJ següent».

RESOLUCIÓ 88/2019 FJ 5: *La Fundació Tarragona 2017 (FT 2017), en la seva condició d'Administració responsable de funcions contractades a una empresa externa, pot requerir-li la informació sobre les activitats contractades.*

«Determinar, doncs, quines són les obligacions derivades de l'LTAIPBG per a Ticketmaster resulta pertinent, en la mesura en què constituïrien un títol jurídic que determinaria de manera inqüestionable el poder de l'FT 2017 per reclamar, en el marc de l'exercici del dret d'accés, la informació que es sol·licita relacionada amb el servei de gestió de venda d'entrades contractat, i el deure jurídic de la contractista de proporcionar-la, amb independència dels termes i condicions previstos s en el marc de l'execució del contracte.

L'article 3.1.d LTAIPBG estableix que aquesta Llei és aplicable "a les persones físiques o jurídiques que exerceixen funcions públiques o potestats administratives, que presten serveis públics o que perceben fons públics..." i l'apartat 3 del mateix article disposa que, en aquests casos, el compliment de les obligacions de l'LTAIPBG l'ha de fer efectiu l'Administració responsable, a qui l'empresa privada li haurà de facilitar la informació relacionada amb l'exercici de funcions públiques, la gestió de serveis públics o la percepció de fons públics. Per tant, si la funció encomanada contractualment a Ticketmaster per compte de l'FT 2017 (gestió de la venda d'entrades) té cabuda en algun dels supòsits de l'article 3.1.d LTAIPBG, l'FT 2017 tindria el poder de demanar la informació sol·licitada per la persona reclamant, al marge de les estipulacions contractuals referides a la comunicació ordinària d'informació entre les parts, i Ticketmaster estaria obligada, si en disposa, a proporcionar-li la informació.

La Resolució de la GAIP 316/2018, de 8 de novembre, que finalitzava el procediment de reclamació entre les mateixes parts i que tenia com a objecte informació molt similar (venda d'entrades, però reduïda a la cerimònia inaugural dels Jocs del Mediterrani), ja va avaluar-ho en el seu FJ1, de la forma següent: "En sentit estricte, no es pot qualificar els Jocs com un servei públic, ni que Ticketmaster percebi fons públics per funcionar. Nogensmenys, es pot considerar amb fonament que l'activitat que ha contractat amb la Fundació suposa l'exercici de funcions públiques, si bé no en el sentit estricte de funcions que comporten l'exercici de potestats públiques revestides d'autoritat, però sí en el dur a terme una actuació tan indistricte i essencial pel sec-

tor públic, com és la percepció dels recursos provinents de les entrades, el preu de les quals és fixat per la Fundació, així com l'atenció adequada a les persones i institucions sol·licitants d'elles per qualsevol concepte. Així mateix, si bé és cert que la retribució percebuda per Ticketmaster en concepte dels serveis prestats no prové directament de recursos públics en sentit estricte, no ho és menys que deriva d'un contracte amb un ens del sector públic i d'una participació en un preu fixat per aquest mateix ens en relació amb una activitat, els Jocs, de la qual n'és responsable.

Si a les anteriors consideracions hi afegim que si la Fundació hagués gestionat directament la venda de les entrades i la ubicació del públic en els Jocs del Mediterrani, amb tota probabilitat estaria a les seves mans la informació que ara manifesta que està a les de Ticketmaster, i que és difícilment admissible en el marc de l'LTAIPBG que l'externalització de serveis o d'altres activitats públiques pugui suposar un sacrifici o un menor contingut per a l'àmbit material del dret d'accés a la informació pública, caldrà concloure que l'LTAIPBG és aplicable a Ticketmaster, en allò que respecta a la informació que tingui en el seu poder com a resultat del contracte de serveis que li ha adjudicat la Fundació Tarragona 2018, en el marc del que preveu l'article 3.1.d LTAIPBG i de conformitat amb el que estableix l'article 3.2 de la mateixa Llei.

En aplicació del que s'acaba de dir, la Fundació, que és l'Administració responsable de les funcions exercides per Ticketmaster en relació amb els Jocs del Mediterrani, pot requerir a aquesta empresa, en aplicació de l'article 3.2 LTAIPBG, la informació relativa a les seves activitats exercides per encàrrec de la Fundació, per tal de proporcionar-la, si escau, a qualsevol persona que la demani. I és precisament sobre la base d'aquesta potestat que es pot afirmar que la informació afectada pot ser qualificada d'informació pública, perquè està en poder de l'Administració, ja que té el poder d'obtenir-la”.

La GAIP manté el criteri establert en la Resolució 316/2018 i, per tant, sosté que l'FT 2017 no només està emparada per l'article 3.2 LTAIPBG a demanar aquesta informació a Ticketmaster, sinó que hi està obligada per l'article 18 LTAIPBG, en relació l'article 2.b i f LTAIPBG.

Tot això sens perjudici que no queda acreditat que, tal i com afirma la Fundació, el propi títol contractual no empari l'FT 2017 a obtenir la informació reclamada de Ticketmaster, considerant que està específicament previst al Plec de prescripcions tècniques del contracte que, a requeriment de l'FT 2017, la contractista hagi de facilitar informació molt més detallada del que és el balanç global lliurat la persona reclamant. També a aquest punt feia referència ja la Resolució de la GAIP 316/2018, de 8 de novembre, abans esmentada, en el seu FJ1: “Aquesta capacitat de la Fundació per obtenir de la Fundació part de la informació sol·licitada també es pot considerar que s'empara en el contracte en virtut del qual la Fundació Tarragona 2018 adjudica a Ticketmaster la gestió integral de la venda de les entrades dels Jocs, que és definit al perfil del contractant com un contracte de serveis. En el Plec de prescripcions tècniques aprovat per a la licitació d'aquest contracte s'hi preveu, entre altres qüestions, el següent: “... en cas que la Fundació ho requereixi, el sistema haurà de poder realitzar un mapa gràfic d'aforaments i localitats disponibles.

L'eina ha de permetre la venda als grups especials, que seran indicats per la Fundació en el seu moment, i en condicions diferents a la venda al públic en general [...]. L'eina ha de permetre a la Fundació obtenir tota la informació econòmica i financera referent a la venda d'entrades [...]. Per al correcte funcionament del sistema s'establirà un sistema d'informació que permeti a la Fundació conèixer l'estat de la venda d'entrades i les característiques de la mateixa quan sigui necessari. Per a això, l'adjudicatari haurà de remetre, a partir de la data d'inici de la distribució i venda, un informe setmanal a la Fundació amb el resum de les vendes efectuades des de la posada en funcionament de la plataforma on-line i fins al 18 de juny. A partir d'aquest dia, i durant els dies de competició, l'informe serà diari. Un cop acabat l'esdeveniment, l'adjudicatari facilitarà un informe final amb el resultat de les vendes”. En definitiva, també sobre aquestes previsions, a més

a més del previst pels apartats 1.d i 2 de l'article 3 LTAIPBG, es pot fonamentar el poder jurídic de la Fundació per obtenir de l'adjudicatària part de la informació sol·licitada, si és que encara no la té a les seves mans”.

A la vista dels arguments exposats, no es pot admetre l'oposició de l'FT 2017 a lliurar la informació especificada als antecedents 2.1, 2.2 i, parcialment, 2.5, per manca de títol jurídic per reclamar la informació a Ticketmaster. Tampoc resulta admissible excloure aquesta informació del dret d'accés, com defensa l'FT 2017, pel fet que la Fundació no hagués realitzat directament la gestió de venda d'entrades i, per tant, no hagués emès directament els títols de venda ni els justificants de compra, ja que la contractació de la gestió de la venda d'entrades no pot justificar que no s'apliqui a l'exercici d'aquestes funcions, pròpies de l'FT 2017 i realitzades per la contractista per compte de l'FT 2017, el mateix grau de transparència que a la resta de la seva activitat pública. Queda igualment rebatuda l'argumentació vessada per la representant de l'FT 2017 en la sessió de mediació, en el sentit que les obligacions de la Fundació estan limitades exclusivament al marc contractual i que només pot facilitar la informació en els termes en què quedi reflectida en el contracte. Ben al contrari, cal considerar, pels motius abans exposats, l'FT 2017 està obligada a satisfer el dret d'accés per l'LTAIPBG (art.3.1 i 2.f LTAIPBG) i que la informació relacionada amb la gestió de la venda d'entrades als Jocs del Mediterrani objecte de reclamació, realitzada per Ticketmaster per compte de l'FT 2017, és informació pública perquè està relacionada amb les seves funcions i està “en poder” de la Fundació (art. 2.b LTAIPBG) -amb independència de què no en disposi prèviament i més enllà de les estipulacions contractuals-, de manera que, en la mesura en què existeix i es conservi, pot ser objecte de sol·licitud (art. 18.1 LTAIPBG) i l'FT 2017 està obligada a proveir-se'n i facilitar-la per satisfer el dret d'accés, en la mesura en què no resulti afectada per un límit a l'accés o no hi concorri una causa que faci inadmissible la sol·licitud (articles 20 a 24 i 29 LTAIPBG)».

I.1.3 Traducció de documents

RESOLUCIÓ 140/2019, FJ 2: *El dret d'accés a la informació pública no empara la traducció a altres llengües.*

«La resolució del Departament d'Educació objecte d'aquestes Reclamació s'ha dictat de conformitat amb el dret d'accés a la informació pública, en atenció a les consideracions següents:

En primer lloc, perquè el dret d'accés a la informació pública proclamat per l'article 18 LTAIPBG té per objecte la informació que està en poder de l'Administració (article 2.b LTAIPBG), criteri possessiu que tramet necessàriament a la que existeix realment en seu administrativa, lògicament en la llengua en la que s'hagin redactat als documents en qüestió. És cert, tal com invoca la persona reclamant, que la legislació lingüística de Catalunya, així com la de procediment administratiu, reconeixent determinats drets lingüístics a la ciutadania, que en determinades circumstàncies poden comportar la necessitat de traduir documents per part de l'Administració. Però aquests drets lingüístics són diferents al dret d'accés a la informació pública, que és el que ara ens ocupa i en relació amb el qual té competència aquesta Comissió de Garantia i aquest procediment de Reclamació. Per tant, i sempre des del punt de vista del dret d'accés a la informació pública, la resolució impugnada no sembla lesionar-lo i sembla així mateix correctament fonamentada la desestimació d'aquesta part de la sol·licitud. Naturalment, això no treu que si la persona reclamant considera vulnerats el seus drets lingüístics o altres drets que puguin correspondre-li en tant que interessada en un procediment administratiu pugui defensar-los mitjançant els procediments d'impugnació competents per això.

Per tot el que ha estat exposat, és procedent desestimar la present Reclamació, ja que la resolució impugnada no vulnera el dret d'accés a la informació pública».

RESOLUCIÓ 129/2019, FJ 7: Els drets lingüístics de la persona reclamant no obliguen de traduir l'informe de l'Administració reclamada, que és adreçat a la GAIP i no té incidència sobre els seus drets.

«En les seves al·legacions de 19 de febrer de 2019 la persona reclamant planteja les següents consideracions addicionals (antecedent 9):

Per una banda, que tot i haver sol·licitat la correspondència en castellà, la GAIP li ha enviat l'informe de la UPF en català, fet que seria improcedent si s'espera de la persona reclamant la formulació d'al·legacions. Davant d'aquesta objecció, cal assenyalar que la GAIP ha procurat redactar en llengua castellana tots els documents dirigits a la persona reclamant, començant per aquesta Resolució, i si en algun cas s'hagués incomplert per descuit aquesta obligació, s'hauria corregit a la menor indicació. En relació amb el document concret respecte del qual la persona reclamant formula la seva queixa (l'informe de la Universitat), cal indicar que és un document interadministratiu (de la Universitat a la GAIP), redactat en la llengua habitual de funcionament de les administracions catalanes (el català), document que per sí mateix no té efectes sobre els drets de la persona reclamant, que els seus punts més rellevants ja són traduïts al castellà als antecedents d'aquesta Reclamació (antecedent 7) i que el procediment de tramitació de les reclamacions davant la GAIP (articles 42 i següents del RGAIP) no preveu que hagi de ser objecte de tràmit formal d'al·legacions per les persones reclamants. Es tracta, per tant, d'un tràmit opcional, sense incidència significativa sobre els drets de la persona reclamant, els arguments de la qual ja havien estat posats exhaustivament en coneixement de la GAIP, fet que explicaria la manca de traducció del mencionat document”».

I.1.4 Concepte d'informació pública

RESOLUCIÓ 93/2019, FJ 3: El concepte d'informació transcendeix el concepte tradicional de documents i és substancialment equivalent al de coneixement.

«Per una altra banda, el concepte d'informació transcendeix el tradicional de documents i és substancialment equivalent al de coneixement, de manera que el dret d'accés es projecta, certament, sobre els documents en poder de l'Administració, però també sobre l'altre coneixement que estigui en poder de l'Administració municipal, com ara bases de dades informàtiques, algorismes o coneixement material no formalitzat en cap document o registre determinat, com podria ser el cas de facilitar el nombre total de determinades actuacions municipals dins d'un període donat, encara que no es porti per l'Ajuntament un registre específic d'elles. És per això que cal assumir que el dret d'accés a la informació pública abasta no únicament la informació expressada o elaborada formalment (documents, registres informàtics), sinó també informació que, per poder ser facilitada en els termes sol·licitats, pot requerir fins i tot una certa tasca d'elaboració per part de l'Administració.

Nogensmenys, el que no estaria obligada a fer l'Administració és elaborar informació quan aquesta elaboració requereixi una tasca complexa; en aquest sentit, l'article 29.1.b LTAIPBG estableix que constitueix una causa d'inadmissió de les sol·licituds quan “per obtenir la informació que demanen cal una tasca complexa d'elaboració o reelaboració”. Diverses resolucions de la GAIP aprofundeixen en el sentit que cal donar al concepte de tasca complexa d'elaboració, i coincideixen a assenyalar que l'Administració que l'al·lega ha d'acreditar la seva concurrència amb fets i argumentacions concretes, que s'ha de justificar en què la complexitat deriva de la necessi-

tat d'una tasca valorativa o interpretativa per elaborar la informació demanada o de la necessitat d'una tasca de recerca de la informació demanada en diversos arxius o registres municipals. De totes maneres, no cal aprofundir en aquesta qüestió perquè en aquest cas no seria admissible una futura invocació municipal sobre la necessitat d'una tasca complexa d'elaboració com a causa per inadmetre, totalment o parcial, la sol·licitud d'informació perquè, com s'ha dit al fonament jurídic anterior, la sol·licitud de la que deriva la Reclamació ja ha estat estimada legalment per silenci administratiu positiu i aquesta estimació preval sobre l'eventual concurrència de causes d'inadmissibilitat de la sol·licitud d'informació (que s'haurien d'haver invocat dins del termini de tramitació i resolució expressa de la sol·licitud). L'article 35 LTAIPBG preveu expressament que els efectes estimatoris del silenci administratiu cedeixen davant l'existència de límits legals, però no hi ha cap previsió legal similar per a les causes d'inadmissibilitat, fet del qual cal deduir-ne, com han fet diverses resolucions de la GAIP, que l'estimació per silenci administratiu positiu impedeix que l'Administració pugui invocar posteriorment la necessitat d'una tasca complexa d'elaboració com a causa d'inadmissibilitat de la sol·licitud.

En conseqüència, l'Ajuntament esdevé obligat a facilitar a la persona reclamant tota la informació sol·licitada que estigui en poder de l'Administració, encara que per fer-ho hagi de dur a terme una tasca d'elaboració dels documents o dels registres en els que s'expressarà formalment la informació en qüestió.

Únicament restaria al marge de l'obligació indicada al paràgraf anterior la informació sol·licitada que no es trobi en poder de l'Ajuntament. Si, tal com indica l'informe municipal, hi ha part de la informació sol·licitada que no es troba en poder de l'Ajuntament, en el sentit que cap arxiu o dependència de l'administració municipal no té coneixement del seu contingut, cal que l'Ajuntament així ho posi de manifest de forma expressa, en relació amb totes i cada una de les informacions concernides, i lliuri la resta. A més, en els casos en què la informació inexistente en seu municipal formi part d'actuacions o arxius o registres municipals, de manera que el fet de no existir com a tal informació a l'Ajuntament pugui ser considerat quelcom anòmal o estrany, cal també que s'ofereixi una justificació o explicació raonable dels motius pels quals la informació afectada no es troba en poder de l'Ajuntament».

RESOLUCIÓ 466/2019, FJ 2: *Les actes de la Junta Electoral relatives al procediment d'elecció d'una Junta de Govern del Col·legi Oficial de Psicòlegs són informació pública.*

«Els col·legis professionals només estan subjectes a les obligacions de transparència i garantia del dret d'accés en allò que afecta l'exercici de les funcions públiques del col·legi (article 3.1.b LTAIPBG). Caldrà determinar, doncs, si les actes que es reclamen formen part d'aquesta esfera funcional pública sotmesa a l'LTAIPBG.

La Junta de Govern és un dels òrgans de govern previstos a l'article 33 dels Estatuts del Col·legi (Resolució JUS/2261/2014, de 8 d'octubre), i l'article 52 dels Estatuts del Col·legi preveu la creació de la Junta Electoral com a l'òrgan encarregat de vetllar per la garantia democràtica del procés electoral.

L'article 36 de la Constitució Espanyola deixa a reserva de la llei la regulació de les peculiaritats pròpies del règim jurídic dels col·legis, però determina que en tot cas la seva estructura interna i el funcionament dels col·legis professionals han de ser democràtics. D'aquesta previsió constitucional i del fet que les controvèrsies en relació amb la matèria electoral dels col·legis professionals estiguin subjectes a la jurisdicció contenciosa administrativa (i, per tant, al Dret Administratiu) (STS de 3 de març, recurs 1177/2006, SSTJ de Madrid de 18 de novembre de 2018, rec. 866/20916, i d'11 de desembre de 2017, rec. 731/2017, entre moltes d'altres), n'ha derivat el criteri unànim dels òrgans de garantia del dret d'accés de considerar que els

processos electorals dels col·legis professionals formen part de l'esfera pública, i com a tal, la documentació que s'hi relaciona pot ser objecte del dret d'accés i de les seves vies de garantia. Així, la Resolució del *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* R/0477/2016, la Resolució de *Consejo de Transparencia* d'Aragó 10/2017, de 2 de maig; la Resolució del *Consejo de Transparencia y Protección de Datos* d'Andalusia 114/2019, de 10 d'abril, entre moltes d'altres, que segueixen el Criteri Interpretatiu del *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* CI 8/2015, de 12 de novembre, i les previsions de la *Guía de Transparencia y Acceso a la Información Pública a los Colegios Profesionales y demás Corporaciones de Derecho Público* elaborada pel *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* i la Unió Interprofessional, on s'afirma categòricament que l'àmbit electoral dels col·legis professionals constitueix un dels àmbits materials sobre el què es pot projectar el dret d'accés a la informació pública, i abastaria "la informació relativa al procedimiento electoral de la corporación de derecho público de que se trate, comprensiva de la información relacionada con el derecho de sufragio activo y pasivo; la convocatoria de elecciones; la presentación de candidaturas; la elaboración del censo electoral; la constitución de la mesa electoral y las facultades de su presidente; las papeletas; la forma de acreditar el voto; el voto por correo; el escrutinio; la elaboración del acta correspondiente; y, finalmente, la toma de posesión de los candidatos elegidos, con el límite derivado de la garantía de la protección de datos del artículo 15 de la LTAIPBG en lo que concierne, a mero título ejemplificativo, el censo electoral ("*Guía de Transparencia y Acceso a la Información Pública a los Colegios Profesionales y demás Corporaciones de Derecho Público*", pàg 15).

D'acord amb el que s'ha exposat, cal concloure que les actes de la Junta electoral relatives al procediment d'elecció de la Junta de Govern del Col·legi Oficial de Psicòlegs del 2018 són informació pública sobre la què es projecta el dret d'accés, i en conseqüència, la reclamació és admissible ja que es planteja contra un col·legi professional per una actuació limitativa del dret d'accés a la informació relacionada amb l'àmbit d'exercici de les seves funcions públiques».

I.2. SUBJECTES

I.2.1 Col·legis professionals

RESOLUCIÓ 243/2019, FJ 2: *Els col·legis professionals queden sotmesos a l'LTAIPBG respecte la informació que afecta l'exercici de les seves funcions públiques.*

«Hi ha un aspecte d'aquesta Reclamació que justifica valorar-ne l'admissibilitat: concretament, el fet que l'entitat reclamada sigui un col·legi professional.

L'article 3.1.b LTAIPBG preveu la subjecció plena a les obligacions públiques derivades del dret d'accés a la informació pública dels "col·legis professionals i les corporacions de dret públic en allò que afecta l'exercici de llurs funcions públiques". Amb això es vol dir que el legislador entén que en els col·legis professionals concorren funcions de naturalesa privada (que serien les que corresponen a la seva activitat associativa i representativa dels interessos de les persones col·legiades), la informació relativa a les quals difícilment es podria qualificar de pública, motiu pel qual restaria exclosa de l'àmbit d'aplicació de l'LTAIPBG, al costat de funcions de naturalesa pública, la informació relativa a les quals hauria de ser qualificada de pública i s'hi podria accedir en exercici del dret d'accés a la informació pública i a l'empara de l'LTAIPBG.

Doncs bé, la informació reclamada en aquest procediment sens dubte forma part de les funcions públiques dels col·legis d'advocats, ja que es tracta d'informació relacionada directament amb la prestació del servei d'assistència jurídica gratuïta a les persones que hi tenen dret, regulat

per la Llei 1/1996, de 10 de gener, d'assistència jurídica gratuïta. Per tant, cal concloure que la informació sol·licitada és pública i l'accés a ella s'ha de resoldre de conformitat amb l'LTAIPBG, de manera que és procedent l'admissibilitat de la Reclamació».

I.2.2 Consorcis

RESOLUCIÓ 72/2019, FJ 2: *El Consorci d'Aigües de Tarragona (CAT) està sotmès plenament a les obligacions de la llei de transparència, atesa la seva composició, funcions i percepció de fons públics.*

«L'informe del CAT considera que aquest Ens és una corporació de dret públic, que únicament estaria subjecta a la legislació de transparència i accés a la informació pública en les seves activitats sotmeses al Dret administratiu (article 2.1.e LTAIPBGE). Cal valorar, per tant, si està justificada jurídicament aquesta qualificació i són pertinents les conseqüències deduïdes pel CAT als efectes de la seva subjecció a l'LTAIPBG.

L'article 2 de la Llei 18/1981, d'1 de juliol, sobre actuacions en matèria d'aigües a Tarragona, estableix que la concessió per a usos urbans i industrials d'aigua del Delta de l'Ebre ha de ser sol·licitada pels ajuntaments i les indústries constituïts en un Ens amb personalitat jurídica pròpia, els Estatuts del qual han de ser aprovats pel Ministeri del ram, amb intervenció prèvia de la Generalitat. Els Estatuts que constitueixen aquest Ens (i el denominen Consorci Concessionari d'Aigües per als Ajuntaments i Indústries de Tarragona) són publicats al DOGC núm. 593, de 27 de novembre de 1985.

El CAT està format per l'Administració de la Generalitat (a qui l'article 6.2 dels Estatuts assigna 9 vocals a l'Assemblea General, dos d'ells proposats per les comunitats de regants), 63 ajuntaments i 26 indústries. Cadascun dels ajuntaments i indústries disposen d'un representant a l'Assemblea general. El Consell d'administració està format per la Presidenta (o president), dos representants de la Generalitat, dos dels Ens locals, dos de les indústries i dos vocals de l'Assemblea proposats per les comunitats de regants. La Presidència del Consorci és designada per la Generalitat entre els membres de l'Assemblea; el Consorci també té una Direcció tècnica o Gerència. De les atribucions previstes als Estatuts i de la informació donada pel web de l'entitat, es pot deduir que són òrgans de govern del CAT el Consell d'Administració i la Presidència, mentre que la Direcció tècnica o Gerència es podria qualificar d'òrgan directiu.

Els Estatuts es refereixen al CAT com a Ens amb personalitat jurídica pròpia, constituït amb caràcter voluntari i sense ànim de lucre i que gaudeix de plena capacitat per al compliment de les seves finalitats. Segons el seu article 22.1, *“el Consorci, quan desenvolupi funcions públiques, pròpies o delegades per l'Administració competent, s'ajustarà a l'Ordenament jurídic administratiu. En els altres casos actuarà conforme a l'Ordenament aplicable a la naturalesa concreta de l'acte del qual es tracti”*. Els apartats 2 i 4 de l'article 22 preveuen determinats supòsits de revisió dels actes i acords del CAT per l'Administració de la Generalitat o per l'autoritat d'aigües de l'Ebre. Així mateix, l'article 20 dels Estatuts preveu que la Generalitat pugui designar una Intervenció delegada que podria intervenir en determinades funcions de control de les despeses del Consorci.

Per la seva banda, l'article 81.1 del Text refós de la Llei d'Aigües (TRLA), aprovat pel Reial Decret Legislatiu 1/2001, de 20 de juliol estableix que els usuaris de l'aigua d'una mateixa concessió s'han de constituir en comunitat d'usuaris, els Estatuts de la qual han de ser redactats i aprovats pels propis usuaris i aprovats administrativament per l'Organisme de conca, que no pot denegar-ne l'aprovació, ni introduir-hi modificacions, sense dictamen previ del Consell d'Estat.

L'article 82 TRLA defineix les comunitats d'usuaris com a corporacions de dret públic, adscrites a l'Organisme de conca.

Tot i que està clar que les comunitats d'usuaris constituïdes a l'empara de l'article 81 TRLA tenen el caràcter de corporacions de dret públic, en aplicació del que preveu l'article 82 de la mateixa norma, no ho està tant que aquests preceptes siguin aplicables automàticament al CAT, especialment als efectes de valorar la seva subjecció a l'LTAIPBG.

Per començar, el CAT es va constituir abans de la promulgació del TRLA, cosa que permet qüestionar que les determinacions d'aquesta disposició li siguin aplicables retroactivament.

Així mateix, les disposicions constitutives del CAT contenen diverses previsions que l'aparten de les comunitats d'usuaris de règim general regulades pels articles 81 i 82 del TRLA. Efectivament, el CAT es va constituir per imperatiu de la Llei 18/1981, que el defineix com a "Ens amb personalitat jurídica pròpia" (sense ser definit específicament com a "comunitat d'usuaris", tot i que materialment li podria ser atribuïble aquesta condició), els Estatuts del qual han de ser aprovats pel Ministeri del ram, sense garantia expressa de respectar el text elaborat i aprovat pels seus membres. L'Ordre de 4 de setembre de 1985, que disposa la publicació dels Estatuts del CAT al DOGC número 593, acredita que els Estatuts del CAT varen ser aprovats pel Ministeri d'Obres públiques i urbanisme i pel Consell Executiu de la Generalitat, a més a més de les entitats locals i empreses que el constitueixen, i defineix aquest organisme com un Ens de "naturalesa especial".

Observem, per tant, en relació amb l'aprovació dels Estatuts respectius, algunes diferències significatives entre el CAT i el règim establert per l'article 81 TRLA per a les comunitats d'usuaris d'una concessió d'aigües: mentre que a aquestes comunitats se'ls reconeix una capacitat important d'aprovació plena dels Estatuts, sotmesa únicament a control formal d'un òrgan administratiu, que només pot impedir-ne l'aprovació o modificar-ne els termes amb dictamen previ del Consell d'Estat, en el cas del CAT l'aprovació dels Estatuts ha estat a cura de dos òrgans de relleu polític, a més d'administratiu (un Ministeri i el Govern de la Generalitat), sense que consti limitació legal de la seva discrecionalitat en l'exercici d'aquesta competència.

Una altra singularitat significativa del CAT és la presència de la Generalitat en els seus òrgans de govern (nou representants a l'Assemblea i una quarta part dels membres del Consell d'Administració) i, sobretot, la seva competència per designar la seva Presidenta o President. També té la possibilitat de designar-hi una Intervenció delegada.

Mentre que la resta d'entitats i organismes relacionats a l'article 3.1.b LTAIPBG estan sotmesos plenament a aquesta llei, les corporacions de dret públic només ho són "en allò que afecta l'exercici de llurs funcions públiques" perquè en aquestes entitats el component privat és especialment rellevant, tant pel que fa a la seva composició (els membres de les corporacions de dret públic, com ara col·legis professionals, cambres de pescadors o comunitats de regants, solen ser persones privades, en molts casos persones físiques), com a les seves funcions (on sovint la promoció i gestió dels interessos dels membres de la corporació té més rellevància que l'eventual exercici de funcions públiques). Això explica que la subjecció de les corporacions de dret públic a la legislació de transparència i accés a la informació pública es limiti al seu exercici de funcions públiques, perquè si no mereixen aquest qualificatiu hom entén que el que exerceixen són funcions privades i la informació relativa a elles no es pot qualificar com a pública. En coherència amb aquest fort component privat de les corporacions de dret públic, de les quals la institució més representativa són els col·legis professionals, l'article 45 de la Llei 7/2006, de 31 de maig, de l'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals de Catalunya, garanteix la seva autonomia i el caràcter democràtic dels seus òrgans de govern i l'article 46 de la mateixa llei preveu l'aprovació autònoma dels seus estatuts, sotmesos només a un control de legalitat per part del Departament de Justícia de la Generalitat.

Davant d'aquest fort caràcter privat de les corporacions de dret públic, en el cas del CAT destaca tot el contrari, és a dir: una presència majoritària d'allò que és públic, tant pel que fa a la seva composició (70 representants públics a l'Assemblea, per 28 privats, tenint en compte els dos representants de comunitats de regants que formen part de la representació de la Generalitat), com a la presència significativa de la Generalitat, a la designació de la persona que ostenta la Presidència per la Generalitat i la possibilitat de què aquesta institució hi designi una Intervenció delegada. Aquesta presència pública també es manifesta en la transcendència pública de les seves funcions, que tenen una incidència determinant en el servei públic de l'aigua en els 63 ajuntaments que l'integren, inclosa la determinació de la tarifa aplicable a la població respectiva.

En canvi, les comunitats de regants, que són l'exemple paradigmàtic de comunitat d'usuaris d'aigua a què es refereixen els articles 81 i 82 TRLA, presenten també el caràcter essencialment privat propi de les corporacions de dret públic, ja que els seus membres solen ser persones físiques o finques agrícoles i les seves funcions bàsiques les de gestionar els seus interessos (privats) com a beneficiaris de la respectiva concessió. Segons l'Agència Catalana de l'Aigua (ACA), a les conques internes de Catalunya hi ha constituïdes més de tres-centes comunitats de regants, gairebé totes elles per participar de concessions de pous o de cabdals modestos d'aigua corrent.

Ateses les consideracions anteriors, s'ha de concloure que el CAT és un ens públic (així s'ha de definir en qualsevol cas, ateses les seves creació legal i governamental i composició majoritària) singular de caràcter especial, allunyat de l'essència típica de les corporacions de dret públic, en les que preval el seu component i finalitats essencialment privades, i caracteritzat, en contrast amb elles, per la rellevància pública de la seva composició, de les seves funcions i de la presència significativa de l'Administració de la Generalitat.

Tot i que, com a tal ens singular, no està inclòs específicament a la relació dels ens diferents de les corporacions de dret públic feta per l'article 3.1.b LTAIPBG, sens dubte ho és amb caràcter general per la referència que fa l'inici d'aquest apartat, quan inclou en l'àmbit d'aplicació d'aquesta Llei els "organismes i ens públics". A més a més, per les consideracions que s'han fet, el CAT seria molt més proper a un consorci o a una associació d'entitats públiques que a una corporació de dret públic. I des del punt de vista de la legislació de transparència resultaria del tot desproporcionat i incongruent aplicar directament totes les obligacions derivades d'aquesta norma a societats només parcialment públiques o vinculades a una entitat del sector públic (cal tenir en compte que la legislació de la Generalitat defineix com a societats vinculades aquelles que gestionen serveis públics i la Generalitat n'ostenta un cinc per cent del capital) o a consorcis que integren, a més d'administracions públiques, també entitats privades, i en canvi limitar la seva aplicació a només determinats aspectes del CAT (allò sotmès al dret administratiu), quan és un ens indiscutiblement públic i les seves funcions i la seva composició, es regeixin pel dret administratiu o pel dret privat, tenen una caràcter essencialment públic.

Aquestes consideracions encara es reforcen més si hom té en compte que allò que s'ha demanat a la sol·licitud d'informació de la qual deriva la Reclamació és "*informació sobre retribucions, dietes i registre d'interessos de les persones que conformen els òrgans de govern del Consorci*". Es tracta d'informació molt rellevant per a l'escrutini social del comportament de les persones que gestionen interessos públics o interessos col·lectius, com és el cas del CAT, que té impacte en la disposició de recursos públics (com és el cas dels que procedeixen de la tarifa del servei públic de l'aigua) i en pot tenir en relació amb la neutralitat exigible a les persones que poden decidir la contractació d'obres i serveis públics, qüestions totes elles pertinents per prevenir la corrupció i del tot rellevants per a les finalitats de la transparència i el dret d'accés a la informació pública.

En atenció a les anteriors consideracions, és procedent concloure que el CAT és un Ens de naturalesa jurídica singular, amb una presència majoritària de components de naturalesa pública (tant pel que fa a la seva creació per disposició legal i intervenció governativa, com a les seves composició, organització i funcions), que per tant s'ha d'entendre inclòs dins la categoria d'organismes i ens públics esmentada a l'inici de l'article 3.1.b LTAIPBG, allunyat per tant de la condició corporació de dret públic i, en conseqüència, li és plenament aplicable la legislació de transparència i accés a la informació pública, i no només a les seves funcions sotmeses al dret administratiu. Per tot això, la persona reclamant té dret a accedir a la informació sol·licitada indicada a l'antecedent 2».

I.2.3 Corporacions de dret públic

RESOLUCIÓ 72/2019, FJ 2: *El Consorci d'Aigües de Tarragona (CAT) està sotmès plenament a les obligacions de la Llei de transparència, atesa la seva composició, funcions i percepció de fons públics.*

Fonament jurídic reproduït a l'apartat 1.2.2 Consorcis

I.2.4 Empreses públiques

RESOLUCIÓ 78/2019, FJ 2: *Aigües de Barcelona (AB) és una empresa vinculada i per tant, obligada directa als deures d'accés a la informació pública que preveu la Llei de transparència.*

«[...] L'article 3.1.b LTAIPBG inclou a la relació de subjectes inclosos directament a l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei, després dels "organismes i ens públics", "les societats amb participació majoritària o vinculades". A totes aquestes entitats els seria aplicable plenament i de forma directa la legislació de transparència i accés a la informació pública, en els mateixos termes que ho és a l'Administració de la Generalitat i als ens locals, de manera que serien subjectes obligats a complir les obligacions de publicitat activa i a atendre directament les sol·licituds d'accés a la informació pública fetes per la ciutadania.

Escau la consideració d'AB com a societat vinculada al sector públic degut al fet que l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) hi participa en un 15 per cent, tal com posa de manifest l'informe aportat per aquesta entitat (antecedent 6) i es posa també en relleu al web de l'empresa, segons el qual *"l'empresa publicoprivada Aigües de Barcelona, Empresa Metropolitana de Gestió del Cicle Integral de l'Aigua, SA (és) participada en un 70% per la Societat General d'Aigües de Barcelona (SGAB), en un 15% per l'Àrea Metropolitana de Barcelona i en un altre 15% per Criteria"*. La definició que dona de sí mateixa la pròpia empresa exclou la consideració d'AB com a empresa netament privada, ja que la conceptua com a "publicoprivada", categoria que la classificació tradicional de les formes de gestió dels serveis locals anomenava "mixta". Es tracta d'empreses en les que l'Administració no es limita a contractar la gestió d'un servei, sinó de les que també en forma part i hi participa en la seva vida interna.

La legislació de règim local no regula el concepte de societat vinculada, motiu pel qual la GAIP ha considerat procedent aplicar-li a títol supletori la definició legal vigent per a l'àmbit institucional de la Generalitat. En aquest sentit, la Resolució 51/2018, FJ 3, afirma el següent: *"si bé la legislació de règim local no defineix el concepte de "societat vinculada", en el marc de l'organització del sector públic local, sí que ho fa la legislació reguladora del sector públic de la Generalitat, segons la qual per entitats civils o mercantils vinculades a la Generalitat s'ha d'entendre aquelles que "són*

gestores de serveis públics de què és titular la Generalitat o les que hi han subscrit convenis, i en les quals aquesta té la facultat de designar tots o una part dels òrgans de direcció o hi participa directament o indirectament, com a mínim, en un 5% del capital social” (article 1 del Text refós de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'empresa pública catalana, aprovat pel Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre). En la mida que es pot justificar l'aplicació supletòria d'aquest concepte de societat vinculada a les empreses mixtes participades pels ens locals, es pot concloure que AGISSA (que és l'empresa gestora del servei públic de l'aigua a Girona i altres municipis del seu entorn) és Administració pública als efectes de la legislació de transparència, i per tant obligada directa a proporcionar la informació sol·licitada per la persona reclamant”.

Segons la normativa que s'acaba de citar, en l'àmbit institucional de la Generalitat la condició de societat vinculada vindria donada per la concurrència acumulada de dues condicions que sens dubte es donen en el cas d'AB, en relació amb l'AMB: ser gestora d'un servei públic de la titularitat de l'AMB (el cicle integral de l'aigua) i, al mateix temps, ser participada com a mínim en un 5% per l'AMB. Tot i que, com s'ha dit, la legislació de règim local no regula la categoria institucional de societat vinculada, davant d'aquest buit normatiu té plena justificació l'aplicació supletòria del concepte definit per a l'àmbit de la Generalitat, perquè l'LTAIPBG fa una regulació general aplicable plenament i conjuntament a ambdós nivells d'Administració (de la Generalitat i dels ens locals), plantejament que comporta que les institucions de transparència i dret d'accés a la informació pública hagin de tenir un abast similar en els dos àmbits institucionals. Així, la manca de regulació de les societats vinculades en l'àmbit de l'Administració local no hauria de ser excusa perquè no s'apliqui a les seves empreses mixtes o publicoprivades les mateixes obligacions de transparència i dret d'accés a la informació pública garantides per a les empreses similars de l'àmbit de la Generalitat.

Des de la lògica de la transparència i del dret d'accés a la informació pública, té tot el sentit considerar aquest tipus d'empreses vinculades com a administracions públiques a aquests efectes, i la seva informació com a pública. L'objecte social de l'empresa (com indica el seu web i explica l'informe aportat per l'ATAMB a aquest procediment) és la gestió d'un servei públic (la gestió integral de l'aigua), exclòs per definició del mercat i de la lliure concurrència, l'administració titular i responsable del qual (l'AMB) n'ostenta una participació significativa (15%), que comporta comprometre recursos públics en el seu funcionament, a més de la possibilitat de prendre part en la presa de les decisions més transcendents. En aquest context es fa difícil de definir dins d'AB un àmbit d'actuació “privada” que hagi de ser exclòs de l'escrutini públic garantit per la legislació de transparència i accés a la informació pública, llevat del que resulti de l'eventual concurrència dels límits legals a l'accés a la informació pública.

En atenció a les anteriors consideracions, estaria fonamentat considerar AB societat vinculada a l'AMB i, en conseqüència, inclosa plenament com a subjecte obligat dins de l'àmbit d'aplicació de l'LTAIPBG (per imperatiu del seu article 3.1.b). Segons el que estableix l'article 2.f LTAIPBG, i en tant que societat vinculada a una Administració local, AB té la condició d'Administració pública, als efectes de la legislació de transparència i accés a la informació pública [...]».

I.2.5 Entitats socials

RESOLUCIÓ 93/2019, FJ 2: *Les entitats socials que tenen per finalitat la protecció del dret a l'habitatge tenen un dret d'accés reforçat atès que l'exerceixen al servei d'interessos col·lectius.*

«En aquest cas es demanen dades bàsicament estadístiques, que no és versemblant que puguin resultar afectades per límits legals a l'accés, i les úniques dades singularitzades són les

relatives a entitats financeres i companyies subministradores d'energia, però la informació que es demana d'elles (desnonaments, talls d'electricitat, procediments sancionadors) no és interna i no és previsible que estigui afectada de límits legals a l'accés.

Així mateix, també cal tenir en compte que qui demana l'accés és una entitat social (la Plataforma d'afectats per les hipoteques, PAH) que té la finalitat de protegir el dret a l'habitatge especialment per a les persones més necessitades, motiu pel qual s'ha de considerar reforçat el seu dret d'accés a la informació, perquè l'exerceix al servei d'interessos col·lectius coadjuvants als públics i d'un dret constitucional tan sensible com és el de l'habitatge.

Per tant, cal entendre que, com a criteri general, l'entitat reclamant té dret a la informació pública sol·licitada [...]».

I.3. SUBJECTES ACTIUS

I.3.1 Periodistes

RECLAMACIÓ 15/2019, FJ 5: *Accés parcial d'una periodista a les comunicacions d'efectes adversos de productes sanitaris fetes pels professionals de la salut.*

«[...] Després d'analitzar els límits a l'accés que concorren en el cas, correspon ara ponderar-los amb l'interès públic que revesteix la divulgació de la informació, d'acord amb l'article 22.1 LTAIPBG.

Hi ha un interès públic inqüestionable en la protecció del dret a la informació dels consumidors, especialment en un àmbit tan sensible com ho és la salut. Aquest dret es protegeix garantint la difusió d'informació veraç i contrastada, i persegueix educar els consumidors perquè protegeixin la seva salut fent un consum responsable i informat dels productes sanitaris. Però, certament, podria perjudicar-se aquest dret si, per la difusió de sospites d'efectes adversos que s'han comprovat infundades, s'originés una alarma que motivés canvis de comportament dels usuaris dels productes sanitaris que perjudiquin la seva salut (per exemple, abandonant certs tractaments davant la sospita d'efectes adversos que no han estat comprovats).

D'altra banda, a l'interès de la reclamant en obtenir la informació, considerant que és periodista, cal afegir-hi l'interès públic en la garantia del dret fonamental a obtenir i comunicar informació veraç (article 20.1.d CE). En aquest sentit, la reclamant invoca que el seu treball serveix a l'interès general amb *“la divulgació d'una informació periodística sobre eventualitats que afecta greument la salut dels ciutadans, des d'un punt de vista profund, seriós elaborat i verificat, ha de prevaler sobre interessos de tercers”*, i res es pot objectar a això, i certament, l'anàlisi de la informació aportada en aquest camp per altres administracions ha possibilitat la publicació de recents treballs periodístics que analitzen l'eficàcia del sistema de vigilància de productes sanitaris en la detecció i retirada de medicaments, després de la comprovació dels seus efectes adversos.

Finalment, però no per això menys important, cal assenyalar l'interès públic en sotmetre a escrutini l'activitat administrativa en matèria de vigilància i control dels productes sanitaris, de la mateixa manera que ho estan la resta d'àmbits d'actuació dels poders públics. No seria justificable que un àmbit de l'actuació administrativa que impacta de manera tan directa sobre l'interès general com aquest quedés exclòs de l'aplicació del marc de transparència de l'LTAIPBG, o es mantingués aliè al retiment de comptes i el control ciutadà que garanteix aquesta llei. Resulta, per tant, justificat per a la finalitat de la transparència facilitar l'accés a informació que permeti avaluar l'actuació dels poders públics en la vigilància i control dels productes sanitaris, la participació dels diferents agents en la detecció d'eventuals efectes adversos, l'eficàcia dels procediments de col·

laboració interadministrativa i amb els fabricants, així com la diligència en l'adopció de mesures correctores i d'alerta a la ciutadania, quan siguin necessàries».

I.3.2 Diputats

DICTAMEN 6/2019. *Consulta general sobre l'accés dels membres del Parlament a informació d'operacions de l'Institut Català de Finances (ICF) afectada pel deure de reserva imposat per la legislació bancària i altres límits a l'accés.*

«Conclusions

[...] Tercera. Si el tipus de tramitació per via de la qual es demana l'accés a la informació està subjecte al règim general de publicitat (publicació de la resposta al butlletí o al diari de sessions, retransmissió de la sessió de la comissió a través del canal parlament, sessions de portes obertes a la premsa) no es podrà tenir en compte la prevalença de la condició de diputat o diputada i la seva funció institucional, sinó que el límit s'haurà de ponderar amb el dret d'accés a la informació de qualsevol ciutadà, ja que qualsevol hi podrà accedir en fer-ne pública difusió. [...]

Cinquena. El caràcter prevalent del dret d'accés de les diputades i diputats, en la mesura en què es vincula a la seva funció representativa i parlamentària (article 7 del Reglament del Parlament de Catalunya (RPC) es projecta només sobre l'àmbit públic sotmès a les funcions de control parlamentari (actuacions i decisions dels responsables polítics del govern i dels ens públics que en depenen, com l'ICF) i per tant no abasta la informació d'àmbit privat dels clients de l'ICF que no sigui necessària, adequada i rellevant per al control del poder públic per part dels parlamentaris.

Sisena. L'interès públic de la informació afectada pel límit de reserva té una relació directament proporcional amb la rellevància de la informació per a l'exercici de la funció de control parlamentari i l'exigència de responsabilitats polítiques per part del Parlament als membres del govern, en especial en relació al retiment de comptes de decisions o actuacions que suposin una renúncia o perjudici directe en els drets econòmics de l'ICF, com la renúncia al cobrament d'un deute, o l'enriquiment o benefici d'algunes empreses per ser afavorides amb condicions extraordinàriament avantatjoses, o altres decisions extraordinàries similars que escapin de la gestió ordinària i comuna de la seva activitat bancària.

Setena. En els casos en què la condició de parlamentari sigui determinant de la prevalença del seu dret d'accés sobre els drets dels tercers, l'accés s'ha de limitar al coneixement dels membres del Parlament, evitant la seva pública difusió. Igualment, en la mesura en què és la funció de control parlamentari la que determina que s'hagi de trencar el deure de reserva de l'ICF, els diputats i diputades que rebin la informació n'hauran de preservar la confidencialitat i només podran utilitzar-la en l'exercici de la seva funció de control i d'exigència de responsabilitats polítiques, evitant la difusió pública dels detalls de l'operació protegits pel deure de reserva. Per tant, s'evitarà la publicació de documentació relativa a operacions bancàries amb clients de l'ICF i, en cas de compareixences, sessions informatives o grups de treball, caldrà evitar que es reproduïxin per canals audiovisuals o que se'n publiqui la transcripció de la intervenció, tot establint el deure de confidencialitat dels membres del Parlament en relació amb la informació reservada que han obtingut en exercici de la seva funció.

La Comissió de matèries secretes i reservades podria ser un fòrum estable adient a aquests efectes, ja, que tot i que està inicialment pensada per al retiment de comptes de la gestió de fons reservats, la formulació de l'article 70 RPC la deixa oberta a qualsevol altra matèria reservada per llei, i ja hem vist que aquesta ho és. El caràcter secret de les seves sessions i l'obligació de confidencialitat dels seus membres en relació amb la informació que s'hi facilita, garanteixen adequa-

dament que la informació que l'ICF aporti a requeriment dels diputats sobre les seves operacions, que pugui estar afectada pel límit relatiu al deure de reserva o secret professional, només resulta accessible als membres del Parlament, en atenció al dret reforçat de les diputades i dels diputats com a instrument indestruïble i necessari per a l'efectiu control del poder legislatiu sobre l'esfera d'actuació de la Generalitat i els ens que en depenen

Altrament, podria considerar-se adequada també la creació d'una comissió de seguiment específica per a les relacions del Parlament amb l'ICF, que actués amb els mateixos paràmetres de secret de les sessions i deure de confidencialitat quan tractés de sessions informatives, compareixences o preguntes orals en relació amb informació afectada pel límit de secret bancari.

Vuitena. Quan membres del Parlament formulin preguntes o peticions de documentació d'operacions o transaccions de clients de l'ICF identificats o identificables, afectades pel deure de reserva o secret, el conseller ha d'oferir a la diputada o diputat que l'hagi sol·licitat, com a alternativa, l'accés a la informació de forma presencial, sense còpia i amb compromís de confidencialitat. Si es fan en el marc d'una sessió informativa o compareixença en Comissió, el conseller pot demanar que la sessió informativa es faci a porta tancada i sense reproducció de la seva intervenció, en els mateixos termes de confidencialitat».

RESOLUCIÓ 191/2019, FJ 1: *Accés d'un diputat del Parlament de Catalunya a la documentació relativa a la selecció de la posició de director d'un CRAE, un Centre Residencial d'Atenció Educativa, publicada al portal Feina Activa.*

«El dret d'accés exercit pels diputats del Parlament de Catalunya en exercici de les seves funcions es regeix per un règim jurídic propi i específic -establert al Reglament del Parlament de Catalunya (RPC) en els seus articles 6 a 11- que regula el procediment de sol·licitud, els límits a l'accés, el règim de garanties i el règim sancionador. Això comporta, tal i com es preveu a la Disposició Addicional Primera.2 LTAIPBG, que el règim general de l'LTAIPBG es desplaci a una aplicació subsidiària i sigui d'aplicació directa i preferent aquest règim jurídic específic del RPC.

La sol·licitud d'informació a l'Administració de la Generalitat i els ens que en depenen la poden fer els diputats del Parlament de Catalunya directament, o via la Presidència del Parlament (sens perjudici de les previsions d'accés directe a la informació regulat a l'article 10 RPC), i n'hauran d'obtenir resposta en el termini de quinze dies, prorrogable en set dies més. [...]

Quant als límits a l'accés, no s'ha seguit el model de dret reforçat previst per als electes locals en relació amb la informació de la seva Corporació local, regulat a l'article 164.3 del Text Refós de la Llei Municipal i del Règim Local de Catalunya, aprovat per Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, que preveu un catàleg de límits a aplicar sensiblement menor als del règim general d'accés de qualsevol persona a la informació pública regulat a l'LTAIPBG i que, específicament, no fa referència a la protecció de dades personals sinó a la protecció de la intimitat. El règim d'accés dels diputats, en canvi, per expressa disposició del RPC, té els mateixos límits i restriccions establerts a la legislació reguladora del dret d'accés a la informació pública (articles 21, 23 i 24 LTAIPBG), preservant, de la mateixa manera que ho fa l'LTAIPBG, l'accés parcial o anonimitzat en allò que no en resulti afectat (article 25 LTAIPBG i 7.2 RPC), per bé que en la ponderació entre el seu dret d'accés i els drets o interessos protegits pels límits caldrà tenir en compte el caràcter preferent que li atribueix l'article 7 del Reglament de la Cambra:

"1. El dret d'accés a la informació forma part del contingut essencial de la funció representativa i parlamentària que correspon als diputats i només es pot limitar per la concurrència d'alguna de les restriccions que estableix la legislació reguladora del dret d'accés a la informació pública.

2. El dret d'accés a la informació dels diputats té, en tot cas, caràcter preferent i s'ha de poder fer efectiu sempre que els drets o béns jurídics protegits es puguin salvaguardar mitjançant l'accés parcial a la informació, l'anonimització de les dades sensibles o l'adopció d'altres mesures que ho permetin."

Tot això, sens perjudici que el límit relatiu a la seguretat pública de l'article 21.1.a LTAIPBG no serà d'aplicació en el cas de l'accés per part dels diputats membres de la Comissió de matèries secretes i reservades a informacions i registres de dades reservats, específicament regulat a l'article 11 RPC.

Pel que fa al règim de garantia del dret d'accés, s'estableix un procediment particular davant la Mesa, que coexisteix i és compatible amb el règim de garanties general davant d'aquesta Comissió. Així, el Diputat a qui li ha estat desestimada totalment o parcialment la informació, pot demanar l'empara de la Mesa del Parlament per a la revisió de la decisió desestimària de l'accés, que resoldrà previ informe de l'òrgan de garantia propi d'aquella Cambra (mentre no es signi el conveni amb aquesta Comissió a què fa referència l'article 219 del RPC), que serà vinculant en cas de ser estimatori del dret d'accés, o bé pot acudir directament a l'òrgan de garantia establert amb caràcter general per l'LTAIPBG, plantejant una reclamació davant d'aquesta Comissió, o ambdues coses successivament. Així s'estableix a l'article 8 RPC [...]

L'incompliment de les decisions de la Mesa del Parlament o d'aquesta Comissió estimatòries del dret d'accés pot donar lloc a l'aplicació del règim sancionador general regulat per l'LTAIPBG, i de mesures de control parlamentari específiques, incloent una pregunta en la següent sessió plenària, d'acord amb l'article 9 RPC.

De conformitat amb aquesta regulació, cal concloure que les sol·licituds d'informació dels diputats es poden fer directament o mitjançant la Presidència del Parlament, i s'han d'atendre en un termini específic, de quinze dies, prorrogable per set dies més. Fora d'aquesta especificitat procedimental, del mecanisme de garantia mitjançant la Mesa del Parlament i de la mesura de control parlamentari prevista com a mesura complementària a l'aplicació del règim sancionador, el règim d'accés a informació dels diputats segueix, per expressa remissió del RPC, la regulació de l'LTAIPBG: es pot restringir pels mateixos límits legalment establerts a l'LTAIPBG, per be que caldrà ponderar-los atenent la vinculació del dret d'accés amb l'exercici de les funcions representatives dels diputats i diputades i al caràcter preferent d'aquest dret que, com a tals, els atribueix l'article 7.2 RPC; s'haurà de preservar l'accés, aplicant mesures d'accés parcial o anonimització, quan siguin d'aplicació límits; s'hauran de motivar i justificar les resolucions desestimàries o limitatives del dret d'accés casuísticament, i aquesta Comissió podrà, en via de reclamació, revisar les decisions administratives en matèria de dret d'accés i les seves resolucions tindran caràcter executiu.

No hi ha una regulació específica al Reglament del Parlament sobre què s'ha de considerar informació pública, de manera que caldrà aplicar, per la via de la supletorietat, la previsió de l'article 2.b LTAIPBG, que disposa que s'ha de considerar informació pública als efectes del dret d'accés "la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei".

La sol·licitud d'informació s'ha formulat via Presidència del Parlament a un organisme de la Generalitat, el Departament de Treball, Afers Socials, Benestar i Família (DTASF), de conformitat amb l'article 6.1 RPC, i n'ha obtingut una resposta que el Diputat reclamant considera insatisfactòria i limitativa del seu dret d'accés. El Diputat va fer ús de la via d'empara davant la Mesa del Parlament demanant la revisió de la resolució del Conseller de Treball, amb data 25 d'octubre, i va

obtenir per aquesta via nova informació, el 10 de desembre de 2018, que va considerar igualment insatisfactòria, motiu pel qual ha plantejat aquesta reclamació davant d'aquesta Comissió.

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que *“Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol”*. L'article 8.6 RPC estableix que *“Els diputats poden fer valer el dret d'accés a la informació mitjançant els mecanismes de garantia que estableix amb caràcter general la legislació de transparència, accés a la informació pública i bon govern. La utilització d'aquesta via és compatible amb l'aplicació de les altres mesures que estableix aquest reglament i no exclou la dita aplicació”*.

D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, i ho farà aplicant el règim jurídic específic regulat al RPC, i subsidiàriament, el de l'LTAIPBG».

II. EXERCICI DEL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

II.1. ADMISSIBILITAT I INADMISSIBILITAT DE LES SOL·LICITUDS

II.1.1 Necessitat d'una tasca complexa d'elaboració

RESOLUCIÓ 243/2019, FJ 3: *Si no s'acredita una tasca complexa d'elaboració o reelaboració, el fet d'haver d'elaborar la informació sol·licitada no és motiu per deixar d'atendre la sol·licitud d'informació.*

«[...] El dret d'accés a la informació pública no només té per objecte documents o arxius elaborats prèviament, sinó que també es pot exercir en relació amb informació, naturalment existent, però que requereixi alguna tasca d'elaboració per poder atendre allò sol·licitat. En aquest cas, la dada sobre si s'ha donat accés al servei de defensa jurídica gratuïta a personal al servei de l'Administració, si existeix com a tal dada, bé en sentit positiu o negatiu, deu ser informació que es troba en poder de l'ens que presta aquest servei; però és possible que no estigui expressada formalment en aquests termes, i que calgui extreure-la dels expedients, és a dir, que calgui ser elaborada o reelaborada per tal d'atendre els termes de la sol·licitud. Segons l'article 29.1.b LTAIPBG, és procedent inadmetre les sol·licituds d'informació pública “si per a obtenir la informació que demanen cal una tasca complexa d'elaboració o reelaboració”. Per tant, si no s'acredita una tasca complexa d'elaboració o reelaboració, el fet d'haver d'elaborar la informació sol·licitada no és motiu per deixar d'atendre la sol·licitud d'informació.

Així mateix, la GAIP ha entès a diverses resolucions que les causes d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública s'han d'aplicar sempre restrictivament, i de manera degudament motivada, en benefici del dret d'accés a la informació. Tan és així que si no s'ha invocat expressament i acreditat dins del termini de resolució expressa de la sol·licitud d'informació (un mes, segons l'article 33 LTAIPBG), no seria procedent invocar una eventual causa d'inadmissibilitat un cop la sol·licitud ja s'ha de considerar estimada presumptament, en aplicació de l'article 35.1 LTAIPBG.

En atenció a les anteriors consideracions, és procedent declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada, sempre que existeixi efectivament, atès que és informació públi-

ca, no hi concorre cap límit legal que pugui prevaldre sobre el dret d'accés i no s'ha acreditat cap causa d'inadmissibilitat de la sol·licitud. En tot cas, si la informació sol·licitada no existeix, cal que així es manifesti formalment, tot explicant els motius de la inexistència».

RESOLUCIÓ 264/2019, FJ 2: *L'administració ha de fer les comprovacions i valoracions oportunes sobre la complexitat i viabilitat en l'obtenció de la informació abans de resoldre l'estimació d'una sol·licitud d'accés.*

«[...] El cert és que el Departament va estimar formalment i expressament la sol·licitud, emplaçant a un termini de trenta dies per al seu lliurament, que ha estat parcial i molt més retardat, la qual cosa ha perjudicat notablement el dret d'accés de la persona reclamant. Per això, aquesta Comissió ha requerit al Departament a justificar les causes sobrevingudes que li impedeixen satisfer un accés a la informació que prèviament ha estimat i que, per coherència amb els actes propis, seria exigible. Ara bé, es tenen en compte les explicacions del Departament i es valora la voluntat de cercar informació alternativa que pogués, almenys, satisfer parcialment el dret d'accés reclamat; igualment, la complexitat d'elaboració de la informació a partir de la consulta manual dels expedients (vist que el programa de gestió de la base de dades no permet l'extracció automatitzada de la informació amb el detall que es reclama) ha quedat adequadament justificada, i resulta desproporcionada.

Considerant el que s'ha exposat, i sense alegacions contràries de la persona reclamant, cal desestimar la reclamació, atenent que ha quedat justificada la tasca complexa d'elaboració que requeriria obtenir aquesta informació de la consulta de cada expedient, sense el suport del programa de gestió de la base de dades, que s'ha mostrat ineficient per a l'extracció de la informació reclamada.

Tanmateix, cal advertir al Departament d'Interior de la necessitat que, de manera diligent i amb caràcter previ a dictar resolució, faci les actuacions adients i les valoracions oportunes sobre la complexitat i potencialitat d'obtenir la informació que es sol·licita, per tal que no es generin expectatives d'accés emparades en resolucions estimatòries que després no podran ser satisfetes, ni es demori innecessàriament i injustificada l'accés de la persona reclamant a la via d'empara davant d'aquesta Comissió amb una resolució estimatòria que no pot ser executada per la pròpia administració».

RESOLUCIÓ 592/2019, FJ 3: *L'anonimització de les dades personals que puguin constar en una sentència judicial (excloses les del o la jutge, que són públiques) no sembla que es pugui qualificar d'operació complexa.*

«L'anonimització de les dades personals que puguin constar en una sentència judicial (excloses les del o la jutge, que són públiques) no sembla que es pugui qualificar d'operació complexa. Això no treu que l'estimació de la persona reclamant, d'un minut per sentència, segurament peca d'optimista. Ara bé, el fet de tenir que dedicar un temps més o menys voluminós a aquesta tasca no la converteix en complexa, sinó únicament en significativament feixuga o costosa per a l'Administració, factors que podrien donar lloc a preveure un termini raonablement llarg d'execució o altres mesures de proporcionalitat, com fa el fonament jurídic 6, però que difícilment justifiquen la inadmissibilitat per raó de l'article 29.1.b LTAIPBG, i més si tenim en compte que el volum de feina requerit (uns pocs centenars de sentències) tampoc es pot qualificar del tot desmesurat, especialment si hom té en compte els recursos de què disposa l'Ajuntament de Barcelona».

II.1.2 Informació en fase d'elaboració

RESOLUCIÓ 502/2019, FJ: 3 *Sobre l'accés a la relació de béns de les herències abintestades a favor de la Generalitat.*

«[...] El dret d'accés pot projectar-se sobre els documents acabats que constin en un expedient, encara que el procediment romangui obert, en els termes i condicions establerts per l'LTAIPBG. Però no és menys cert que el dret d'accés reconegut per l'LTAIPBG només pot projectar-se sobre una informació prèviament existent, essent inadmissible la sol·licitud d'informació de futur, les consultes o les peticions d'elaboració d'informes o dictàmens a l'empara d'aquest procediment d'accés. La Generalitat ha argumentat àmpliament -i de la normativa aplicable a la successió intestada a Catalunya es desprèn així-

, que la incoació de l'expedient no es promou a partir de la investigació prèvia de la relació de béns i saldo del cabal relicte, sinó a partir de la notícia de la mort sense disposició testamentària, i que durant el procediment i sobretot a partir de la declaració d'hereva de la Generalitat i la conseqüent acceptació de l'herència, sempre a benefici d'inventari, és quan es coneixen els actius i passius de l'herència i el saldo relicte. I, en concret i en relació als expedients objecte de reclamació, afirma que no consta ni es coneix encara la relació de béns, excepte en el cas de MID, en què s'informa que només integra l'herència un compte bancari, del qual se'n desconeix el saldo atès que no s'ha aprovat encara la liquidació de les despeses que han de carregar-s'hi. La persona reclamant, en fase de mediació, insisteix que l'Administració ha de tenir ja la relació de béns i saldo de les herències a data de la defunció de la persona causant, sense perjudici de la liquidació definitiva, i insisteix que és informació que simplement ha de recopilar i no reelaborar, ja que ha de constar en les diligències prèvies d'investigació de cada expedient, i justifica l'accés en què "amb aquestes dades es podria calcular el cost que suposa a l'administració la tramitació d'aquests expedients, cosa que sembla voler ocultar". Però l'Administració nega que disposi d'aquesta relació de béns relictes i saldo que es demana i, pel que fa a la finalitat de l'accés de permetre conèixer el cost que suposa a l'Administració tramitar aquests expedients, ho rebut afirmant que en cap cas la gestió de les herències intestades suposa un cost per a l'Administració atès que s'aplica el principi d'autonomia econòmica, de forma que cada herència respon amb el seu actiu de les despeses d'administració i gestió, i aporta un 10% al Fons de Garantia amb càrrec al qual es cobreixen les despeses de gestió i de tramitació de les herències intestades que temporalment no disposen de líquid suficient, fins que puguin rescabalar-se amb càrrec a les herències esmentades. Si la informació que es reclama (relació de béns amb saldo de les herències intestades de MID, ALRA i JM TL), com afirma l'Administració, no existeix elaborada prèviament a la sol·licitud i només s'obindrà al final del procediment actualment en tràmit, el dret d'accés no pot projectar-se sobre aquesta informació que encara no està en poder de l'Administració. I en el procediment no ha quedat acreditat que, com afirma la reclamant, aquesta informació sí que consti en els expedients reclamats, ni pot presumir-se'n la seva existència conforme a la normativa aplicable a Catalunya, contràriament a altres regulacions, per exemple, la valenciana, que sí que preveuen la realització de diligències prèvies d'investigació del cabal relicte prèvies a la incoació del procediment de successió intestada i, fins i tot, imposen l'obligació d'aportar-la als particulars que informin d'una defunció intestada optant com a premi al 10% dels béns que hagin identificat (Decret 20/2019, de 15 de febrer, del Consell pel que es regula el procediment per a la tramitació d'expedients d'herències intestades a favor de la Generalitat Valenciana). D'acord amb el que s'ha exposat, es desestima la reclamació».

RESOLUCIÓ 592/2019, FJ 4: *L'obligació específica de donar publicitat activa de les sentències judicials que afectin les administracions públiques catalans es pot interpretar inclosa genèricament dins l'article 10 LTAIPBG.*

«L'Ajuntament invoca la concurrència de la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.c LTAIPBG: *si la informació que demanen és en fase d'elaboració i s'ha de fer pública, d'acord amb les obligacions de transparència del títol II, dins del termini de tres mesos.* Tot i que el títol II de l'LTAIPBG no conté cap obligació específica de donar publicitat activa a totes les sentències judicials que afectin l'Administració concernida, és evident que aquest mandat es pot interpretar com a inclòs genèricament dins de l'obligació de publicitat activa de la informació relativa a les decisions i actuacions amb rellevància jurídica, que s'ha de fer pública en aplicació de l'article 10 LTAIPBG, precepte que inclou específicament determinats tipus de sentències i resolucions judicials (apartat 1.h: les que tinguin rellevància pública i les definitives que afectin les persones obligades al compliment de l'LTAIPBG). Per tant, podria estar justificat aplicar la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.c LTAIPBG, en la mida que l'Ajuntament tingui previst publicar al seu web les sentències sol·licitades, i ho faci en els tres mesos següents a la resolució de la sol·licitud d'informació.

L'Ajuntament sosté en el seu informe que té previst de licitar a finals d'any un concurs per contractar una plataforma de consulta ciutadana, que inclouria les sentències en les que l'Ajuntament n'és part. El cas és, però, que quan es resol la sol·licitud d'informació pública (23 de juliol) manquen més de tres mesos per a què es liciti aquesta plataforma, i sens dubte molt més temps per a què sigui operativa. Per tant, no es donen les circumstàncies de lapse temporal que puguin justificar l'aplicació d'aquesta causa d'inadmissibilitat.

Així mateix, l'Ajuntament també manifesta que les sentències de les quals n'és part corresponents al 2018 estarien publicades en el CENDOJ (base de dades del Consell General del Poder Judicial), i que si la persona reclamant en troba a faltar alguna de concreta la li podria facilitar. En oposició a aquestes manifestacions, la persona reclamant afirma que el CENDOJ només publica una petita mostra de les sentències dels òrgans judicials unipersonals (que són precisament l'objecte de la sol·licitud), i que les sentències a què redirigeix el web municipal al CENDOJ són anteriors al 2018.

La remissió al CENDOJ podria ser suficient als efectes d'atendre la sol·licitud d'informació (i fins i tot de justificar la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.c LTAIPBG), si aquesta base de dades dona efectivament publicitat a la informació sol·licitada (i no la demora per més de tres mesos des de la resolució de la sol·licitud). Però sembla ser que no és aquest el cas. Les objeccions de la persona reclamant, en el sentit que aquesta base de dades publica únicament una mostra de sentències d'òrgans unipersonals, no són rebatudes per l'Ajuntament, i si aquest té previst licitar una plataforma municipal per donar publicitat, entre altres, a les sentències en la que n'és part l'Ajuntament, en part deu ser perquè l'administració municipal deu considerar insuficient la difusió donada pel CENDOJ a les sentències de les quals n'és part.

Ateses les anteriors consideracions, cal concloure que no s'acredita la concurrència de la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'accés a la informació pública de l'article 29.1.c LTAIPBG, motiu pel qual no és procedent la inadmissió de la sol·licitud en base a ella».

II.1.3 Notes i esborranys

RESOLUCIÓ 591/2019, FJ 3: *Els estudis contractats per l'Administració no poden ser considerats documents de treball intern i tenen interès per al retiment de comptes de la seva contractació i són rellevants per al control dels processos de presa de decisions públiques.*

«[...] És evident que l'estudi elaborat per la UPC, com qualsevol altre estudi o informe extern que es contracti, serà l'expressió del criteri, opinió o posició dels seus autors, i no pas -o almenys, no necessàriament- de l'administració que l'encarregà. Però limitar el dret d'accés a aquells informes que expressin l'opinió o la decisió final dels òrgans administratius suposaria limitar la transparència dels processos de presa de decisions, impossibilitant que la ciutadania pugui conèixer el criteri d'experts consultats o d'altres òrgans públics que han informat sobre la matèria i avaluar, així, l'oportunitat de la decisió pública que finalment s'hagi d'adoptat, i fins i tot, l'absència d'aquesta decisió.

Per tant, cal rebutjar que, com pretén el Departament de Territori i Sostenibilitat, l'accés a un document "conclòs" (sic), com el que ara es reclama, pugui ser inadmissibles perquè "no ha donat lloc, encara, a un manifestació de voluntat o decisió amb efectes jurídics", o el seu accés hagi de quedar ajornat fins que hagi finalitzat el procés de presa de decisió, i menys encara que s'hagi de condicionar l'admissibilitat de l'accés a què l'Administració reculli i faci seves les consideracions o propostes de l'estudi. [...]

Ja ha quedat descartat que es pugui considerar l'estudi elaborat per la Universitat Politècnica de Catalunya (UPC) com un document intern de treball. Analitzarem seguidament si pot considerar-se com a mancat d'interès públic o rellevància.

La finalitat de l'estudi encarregat a la UPC, segons indica l'informe de validació realitzat pel Departament a la recepció de l'estudi, transcrit pel TES en el seu informe, era la següent: "els autors d'aquest informe han rebut l'encàrrec d'emetre un informe sobre la viabilitat econòmic financera del referit model de gestió de les vies d'alta capacitat " i més concretament, el TES especifica en el seu informe que "el treball en qüestió té per objecte la validació metodològica i de contingut de l'anàlisi previ que els tècnics del TES havien realitzat en el marc de l'anàlisi global de la viabilitat d'un nou model de gestió de les autopistes i autopistes del territori de Catalunya, consistent en la configuració de la xarxa com a servei públic que integri totes les vies d'altres prestacions que s'hauria de finançar mitjançant l'establiment d'una tarifa per ús".

Afirma el TES que aquest departament "atès l'interès per al desenvolupament i l'atenció a la mobilitat en tot el territori, duu a terme una activitat interna d'estudi i informació de les diverses hipòtesis de racionalització en el futur sistema de vies d'altres prestacions". [...]

És, precisament, l'interès públic apreciat pel TES en què l'Administració valori els nous escenaris de sostenibilitat de les vies d'altres prestacions per a prendre les decisions públiques més encertades, el que justifica la utilització de recursos públics per a la contractació externa de l'estudi que és objecte de reclamació, per tal que experts de la UPC facin "la validació metodològica i de contingut de l'anàlisi previ que els serveis tècnics del Departament de Territori i Sostenibilitat havien realitzat". I confirma, igualment, l'interès públic de l'estudi el fet que sigui objecte d'anàlisi per part del grup de treball creat en compliment del mandat parlamentari, abans esmentat.

I és, igualment, innegable la seva rellevància des de la perspectiva de la transparència per al control de la presa de decisions públiques i de la gestió dels recursos econòmics.

D'altra banda, l'afirmació que es fa en l'informe del TES en el sentit que *“l'accés a una informació provisional generada com a conseqüència de l'avaluació o procés reflexiu previ a la implementació de les polítiques públiques podria perjudicar seriosament el procés d'avaluació i presa de decisions dels subjectes implicats (Administració general de l'Estat i Administració de la Generalitat i dels sectors econòmics afectats, concessionaris ”*, no està ni tan sols mínimament motivada o justificada, i tampoc constitueix un element propi de la causa d'inadmissibilitat invocada i emparada en l'article 29.1.a LTAIPBG, sinó que, si escau i si quedés suficientment acreditat, seria un element de valoració en l'aplicació d'un límit a l'accés previst a la legislació estatal (article 14.1.k LTAIPBGE) i no recollit en la llei catalana, d'aplicació al cas.

Pel que fa a l'al·lusió al projecte de reglament de desplegament parcial de l'LTAIPBG que està impulsant el Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, que preveuria en l'article 50.1 b i c la inadmissibilitat de les sol·licituds d'accés a informacions *“que siguin d'ús intern”* o *“que tinguin caràcter preparatori de l'activitat de l'òrgan o entitat que rep la sol·licitud”*, cal dir -a més de les consideracions òbvies sobre la manca de vigència del projecte-, que un text així en una norma reglamentària resultaria injustificablement restrictiu i limitatiu de l'abast legalment reconegut al dret d'accés a la informació pública a Catalunya, considerant que l'LTAIPBG, com hem vist, és estricte en acotar la inadmissibilitat als documents inacabats o en fase d'elaboració sense rellevància ni interès públic. Per tant, qualsevol estudi o informe a mans de l'Administració (màxim si l'ha rebut en execució d'un contracte) amb identitat pròpia, un cop finalitzat, no es pot considerar ni un esborrany ni un document de treball intern, sigui quina sigui la finalitat amb què es va elaborar o encarregar, o la utilitat que se li està donant.

D'acord amb els arguments anteriors, l'estudi objecte de reclamació, en la mesura en què és un document finalitzat, amb autonomia i substantivitat pròpia, elaborat externament i lliurat en execució d'un contracte, que té interès públic i rellevància des de la perspectiva de la transparència, no es pot considerar un document intern sense rellevància o interès públic i, per tant, no resulta adequada a dret la inadmissió de la sol·licitud d'accés a l'empara de l'article 29.1.a LTAIPBG i és procedent estimar la reclamació».

II.1.4 Sol·licituds manifestament repetitives o abusives

RESOLUCIÓ 84/2019, FJ 2: *No és directament aplicable a les administracions catalanes la causa d'inadmissió relativa a les sol·licituds repetitives prevista a la legislació estatal.*

«Per una part, la GAIP ha considerat en diverses ocasions que les Administracions de Catalunya han d'aplicar les causes d'inadmissibilitat establertes per l'LTAIPBG i no han d'acollir-se a les de l'LTAIPBGE, si són en perjudici del dret d'accés a la informació pública. Això és així perquè el legislador català, en base al criteri dels estàndards més favorables al dret d'accés, té legitimitat per a establir causes d'inadmissibilitat més favorables a aquest dret que les previstes per la legislació bàsica estatal, encara que això comporti una major exposició per a les Administracions públiques de Catalunya. En conseqüència, la GAIP entén que si bé la legislació estatal bàsica d'accés a la informació inclou el caràcter repetitiu de les sol·licituds d'informació pública entre els causes d'inadmissibilitat, aquesta causa no pot ser aplicada per les Administracions subjectes a la legislació catalana de transparència i accés a la informació pública, perquè l'LTAIPBG no la inclou al seu article 29, relatiu a les causes d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública. En definitiva, per l'LTAIPBG, que és la legislació aplicable a les sol·licituds d'informació pública dirigides a les Administracions de Catalunya, el caràcter repetitiu de les sol·licituds no constitueix, per sí mateix, una causa d'inadmissibilitat d'aquestes.

Per una altra part, davant dels enunciats de les dues sol·licituds suposadament repetitives (antecedents 2 i 5), no està clar que ho siguin realment. La sol·licitud de la que n'és causa aquesta Reclamació demana *“els programes que desenvolupi l'Ajuntament per a la implantació efectiva de totes les eines d'administració electrònica”*, mentre que la sol·licitud precedent invocada per l'Ajuntament demanava *“les eines que utilitza l'ajuntament per a la tramitació electrònica de sol·licituds i expedients”*. Una sol·licitud demana els programes per a la implantació de les eines, mentre que l'altra demana les eines. Una es remet a la tramitació electrònica de sol·licituds i expedients i l'altra a l'administració electrònica, concepte que pot ser més ampli. En definitiva, no hi ha dubte que es tracta de dues sol·licituds coincidents en molts aspectes, però que també està clar que presenten diferències indubtables, pel que no poden ser titllades de repetitives, ja que no és patent, ni clar ni evident que la resposta a la primera sigui també necessàriament la resposta a la segona.

Si l'Ajuntament de Vic considera que, si escau, els programes que desenvolupa per a la implantació efectiva de totes les eines d'administració electrònica es concreten en la identificació de les eines que utilitza per a la tramitació electrònica de sol·licituds i expedients, pot indicar-ho així a la persona reclamant, al mateix temps que els hi facilita, però el cert és que ambdues sol·licituds no són idèntiques i sembla verosímil que mereixin respostes diferents.

En base a les anteriors consideracions, i tenint en compte a més que no és previsible la concurrència de límits legals que puguin justificar la desestimació de la sol·licitud, és procedent estimar la Reclamació i, en conseqüència, rebutjar la inadmissió de la sol·licitud d'informació indicada a l'antecedent 2 per part de l'Ajuntament de Vic i requerir-lo que faciliti la informació sol·licitada a la persona reclamant en un termini raonable».

II.1.5 Sol·licitud presentada amb anterioritat a l'entrada en vigor de l'LTAIPBG

RESOLUCIÓ 142/2019, FJ 2: La informació pública pot ser anterior a la Llei de transparència, però la sol·licitud no.

«La reclamació davant la GAIP és una via especial de revisió administrativa, instituïda per l'LTAIPBG, que requereix la presentació prèvia d'una sol·licitud d'accés a la informació pública emparada per la mateixa llei. En aquest cas la sol·licitud d'accés a la informació pública en relació amb la qual es presenta ara aquesta Reclamació es va formular l'any 2014, quan encara no s'havia aprovat l'LTAIPBG i, en relació amb l'Administració local, tampoc estava vigent la Llei bàsica estatal 19/2013, del 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBGE), ja que la seva disposició final 9a preveu que aquestes administracions tenen un termini de dos anys per adaptar-se a la nova legislació.

Per tant, una sol·licitud d'informació presentada l'any 2014 no gaudeix de les garanties previstes per una legislació posterior, concretament la de transparència i accés a la informació pública, entre les quals destaca la via de reclamació davant la GAIP, motiu pel qual la Reclamació no pot ser admesa a tràmit.

L'anterior no treu que la GAIP hagi considerat pertinent donar participació en aquest procediment a l'Ajuntament afectat, i així poder tenir coneixement d'eventuals actuacions posteriors que podessin legitimar la Reclamació. No ha estat així, si bé la intervenció municipal ha servit, de fet, per facilitar a la persona reclamant la informació sol·licitada, en el sentit que la informació que demana no existeix a l'Ajuntament».

II.2. PROCEDIMENT DE SOL·LICITUD D'INFORMACIÓ PÚBLICA

II.2.1 Derivació de la sol·licitud

RESOLUCIÓ 720/2019, FJ 3: *L'Institut Català de la Salut (ICS), com a administració destacada en l'àmbit de la sanitat pública a Catalunya, té recursos suficients per valorar quina és l'administració que, directament o indirectament, té en el seu poder la informació que li ha estat sol·licitada i així poder derivar-li la sol·licitud.*

«L'article 30 LTAIPBG estableix que si l'òrgan o l'Administració a qui s'adreça la sol·licitud no disposa de la informació sol·licitada, però coneix l'òrgan, l'Administració o l'oficina d'informació que la pot tenir, el que ha de fer és derivar-li la sol·licitud, perquè la resolgui, i informar-ne a la persona sol·licitant. I és que la legislació de transparència i accés a la informació pública implica les administracions no només a atendre les sol·licituds d'informació que els adrecen les persones, sinó també a cursar-les a les altres administracions concernides si no tenen la informació sol·licitada en el seu poder.

L'ICS al·lega en el seu informe a la GAIP que la informació sol·licitada és sobre un procediment que no coneix, motiu pel qual no en disposaria. Però també observa que concerneix l'Hospital d'Olot. En aquestes circumstàncies, el que hauria d'haver fet l'ICS, dins dels quinze dies següents a la recepció de la sol·licitud, és plantejar-se la possibilitat de derivar-la, bé a l'Hospital d'Olot o a l'entitat pública que fos procedent, per tal que sigui aquesta entitat qui l'atengui.

No està clar que la Fundació de l'Hospital d'Olot tingui la condició de fundació pública, en base a la qual se la pugui considerar Administració obligada directa per l'article 3.1.b LTAIPBG per al compliment de les obligacions de transparència i accés a la informació pública. En tot cas, el que sí està clar és que l'Hospital d'Olot és una entitat prestadora de serveis de la sanitat pública per compte de l'Institut Català de la Salut, que li proporciona prop del 70 per cent dels seus ingressos, motiu pel qual segurament com a mínim seria d'aplicació a aquest cas l'article 3.2 LTAIPBG.

En qualsevol cas, s'ha de tenir en compte que l'ICS és una entitat destacada en l'àmbit de la sanitat pública, amb recursos i coneixements suficients per conèixer la responsabilitat que pugui correspondre a l'Hospital d'Olot o al Servei Català de la Salut per atendre la sol·licitud d'informació de la que deriva la Reclamació, de manera que, un cop establert per aquesta Resolució que la sol·licitud indicada va tenir entrada a l'ICS i li ha estat adreçada, aquest Institut pot valorar quina és l'Administració que, directament o indirecta, té la informació sol·licitada en el seu poder, i derivar-li la sol·licitud, en aplicació del que preveu l'article 30 LTAIPBG [...].»

RESOLUCIÓ 300/2019, FJ 2: *Si és necessària la derivació, s'ha de fer dins dels 15 dies naturals i l'òrgan derivat té un mes per resoldre la sol·licitud a partir de l'endemà d'haver-la rebut.*

«[...] La interpretació integrada dels articles 30.1 i 33 LTAIPBG únicament pot ser la d'entendre que quan l'òrgan a qui s'adreça una sol·licitud d'informació no té la informació demanada en el seu poder, disposa d'un màxim de quinze dies naturals per esbrinar l'òrgan o entitat que deu tenir-la i derivar-li la sol·licitud, tot informant-ne a la persona reclamant; feta la derivació, l'òrgan o ens derivat, que és el responsable i competent per tramitar i resoldre la sol·licitud, disposa del termini d'un mes (a comptar de l'endemà de la seva recepció) per resoldre la sol·licitud.

Aquesta interpretació, a més, és del tot coherent amb la realitat de les administracions públiques d'una certa complexitat, com és el cas de l'Ajuntament de Barcelona. El termini màxim d'un mes per resoldre una sol·licitud d'informació pública és raonable, atès que sovint les sol·licituds requereixen una certa tasca de cerca i preparació de la informació, i les persones que tenen els

coneixements necessaris per fer-la també han d'atendre normalment altres responsabilitats. Per una altra banda, si la sol·licitud no s'adreça específicament a l'òrgan que té la informació demanada en el seu poder, i cal esbrinar quin és el que la té, pot ser també necessari esmerçar-hi uns dies, ja que no sempre és fàcil de determinar qui pot tenir la informació demanada. En aquestes circumstàncies, carregar dins dels mes per resoldre el temps de la derivació sembla injustificat, ja que és un tràmit (el de la derivació) que no és atribuïble a l'òrgan competent per resoldre. La llei distingeix, doncs, dos tipus d'actuacions diferents, cada una d'elles amb el seu propi termini i amb el corresponent òrgan responsable: la derivació, que és responsabilitat de l'òrgan a qui s'adreça la sol·licitud, i que l'ha de fer en el termini màxim de quinze dies, i la tramitació i resolució pròpiament dites de la sol·licitud d'informació, que s'ha de fer dins del termini d'un mes i n'és competent l'òrgan que té en el seu poder la informació sol·licitada. Aquest mecanisme també garanteix a la ciutadania que la seva sol·licitud no es demorarà indefinidament a causa de la necessitat de determinació de l'òrgan que té la informació en el seu poder (s'ha de determinar en el màxim de quinze dies naturals) i l'estimula a presentar les sol·licituds directament a l'òrgan que té la informació en el seu poder, si el coneix, ja que d'aquesta manera s'assegura que s'hagi de resoldre la sol·licitud en el termini d'un mes des de la data de presentació de la sol·licitud.[...].»

II.2.2 Petició de concreció o aclariment

RESOLUCIÓ 544/2019, FJ 3: L'administració té l'obligació de demanar la concreció de les sol·licituds d'informació pública molt genèriques.

«El caràcter excessivament genèric o imprecís de la sol·licitud no justifica, tanmateix, denegar o desatendre el dret d'accés a la informació. En aquests casos és procedent aplicar allò que estableix l'article 28 LTAIPBG: "1. Si una sol·licitud d'accés a la informació pública s'ha formulat en termes imprecisos o massa genèrics, l'Administració ho ha de comunicar al sol·licitant i demanar-li que concreti la informació a la qual vol tenir accés. Aquest tràmit suspèn el termini per a resoldre. 2. L'Administració ha de prestar assessorament i assistència al sol·licitant perquè pugui concretar la petició a què fa referència l'apartat 1. 3. Si el sol·licitant no compleix el tràmit a què fa referència l'apartat 1 dins el termini establert, que no pot ésser inferior a deu dies, es considera que ha desistit del procediment i s'ha d'arxivar l'expedient, sempre que l'Administració hagi posat a disposició dels ciutadans els instruments adequats per a la cerca de la informació. 4. L'arxivament de l'expedient de sol·licitud d'accés a la informació pública no exclou el dret de presentar una nova sol·licitud que compleixi els requisits establerts per aquesta llei".»

Per tant, el que hauria d'haver fet l'Ajuntament, a la vista dels termes sens dubte imprecisos o genèrics en què es formula la sol·licitud de qualsevol informació ambiental en l'àmbit del PDU de la Colònia Güell, és demanar a la persona sol·licitant una major concreció de la informació a la qual vol tenir accés i ajudar-la (prestar-li assistència i assessorament) a aquests efectes. Les actuacions per a la concreció de les sol·licituds d'informació pública previstes per l'article 28 LTAIPBG són veritables deures, tant per a l'Administració sol·licitada (a qui l'apartat primer d'aquest article obliga a demanar la concreció i l'apartat segon l'obliga a prestar assessorament i assistència a la persona sol·licitant per dur-la a terme), com per a la persona sol·licitant, a qui es pot considerar desistida del procediment si no participa en aquesta tasca de concreció de la sol·licitud. Similars deures de concreció, si bé en termes més sumaris, estan previstos per l'article 10 de la Llei reguladora de l'accés a la informació ambiental (LAIA), que a més requereix que aquesta concreció es faci dins del termini d'un mes des de la presentació de la sol·licitud [...].»

II.2.3 Silenci administratiu

RESOLUCIÓ 129/2019, FJ 2: *L'Administració reclamada no pot al·legar la inadmissibilitat per prematura de la reclamació interposada contra una resolució expressa extemporània, si la Reclamació ha estat presentada contra el silenci administratiu produït anteriorment.*

«La Universitat Pompeu Fabra (UPF) demana a la GAIP, en el seu informe aportat a aquest procediment (antecedent 7.1 i 7.5.a), la inadmissió de la Reclamació, atesa la seva extemporaneïtat, perquè hauria estat presentada amb antelació a la notificació de la resolució reclamada i, per tant, sense tenir coneixement del seu contingut.

Aquesta petició ha de ser desestimada, perquè no és procedent la inadmissió, ja que la Reclamació no es formula contra la resolució expressa de la Universitat de 14 de gener de 2019 (antecedent 4), sinó en relació amb el silenci administratiu produït arran de la presentació de la sol·licitud d'informació pública per la persona reclamant el 12 de desembre de 2018.

Si bé la persona reclamant no acredita la data de presentació de la seva sol·licitud (la Reclamació únicament presenta una còpia de la sol·licitud sense registrar), ni l'evidència d'aquesta (carència que va motivar la formulació per la GAIP del corresponent requeriment d'esmena), la UPF resol aquestes deficiències, a l'afirmar a la seva resolució que la sol·licitud va ser presentada el 12 de desembre de 2018, de manera que al presentar-se la Reclamació, el 14 de gener de 2019, hauria vençut el termini d'un mes establert per l'article 33 LTAIPBG per a resoldre i notificar la resolució, amb la consegüent producció del silenci administratiu (article 35 LTAIPBG).

Davant d'aquests fets, la persona reclamant, seguint les indicacions del Criteri de la GAIP sobre silenci administratiu, publicat al web de la Comissió, formula la corresponent Reclamació. És cert, com assenyala l'informe de la UPF, que si hagués esperat la resolució de la Universitat hauria pogut concretar millor la Reclamació, però el que no té sentit és que havent incomplert la Universitat l'obligació legal de resoldre i notificar la resolució dins del termini d'un mes, li retregui a la persona reclamant no seguir esperant el temps indeterminat que sigui fins aconseguir una resolució expressa.

En conseqüència, és procedent desestimar la petició d'inadmissió de la Reclamació formulada per la persona reclamant».

RESOLUCIÓ 592/2019, FJ 5: *Els operadors jurídics no tenim capacitat per deixar d'aplicar un precepte d'una llei catalana (l'article 35 LTAIPBG) que el Parlament no ha derogat i que el Tribunal Constitucional no ha anul·lat.*

«La persona reclamant argumenta que s'hauria produït l'estimació presumpta de la seva sol·licitud, en aplicació dels articles 33 i 35 LTAIPBG, perquè l'Ajuntament hauria trigat més d'un mes a notificar-li la resolució relativa a la seva sol·licitud, amb la consegüent aplicació de la regla del silenci administratiu positiu. L'Ajuntament no qüestiona el fet, si bé discrepa dels efectes atribuïbles jurídicament al silenci administratiu produït, que creu que han de ser desestimatoris, en aplicació de la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 104/2018, que declara la inconstitucionalitat i nul·litat de l'article 31.2 de la Llei 8/2015, de 25 de març, de Transparència d'Aragó, que estableix la regla del silenci administratiu positiu en la tramitació i resolució de les SAIP, quan segons aquesta Sentència la Llei estatal bàsica 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBGE) estableix la regla del silenci administratiu negatiu per al mateix tipus de procediments, i aquesta opció seria vinculant per a les lleis autonòmiques.

Aquesta pretensió municipal s'ha de rebutjar, perquè els efectes de l'STC 104/2018 es limiten a la cosa jutjada, és a dir, a la Llei aragonesa 8/2015, mentre que l'article 35 LTAIPBG, que és el precepte que estableix la regla del silenci administratiu positiu en la tramitació i resolució de les

sol·licituds d'accés a informació pública pel cas de manca de resolució en termini de les sol·licituds d'informació pública davant de les administracions catalanes, segueix essent vigent. A més d'aquesta raó formal, també cal tenir en compte que el precepte declarat inconstitucional i nul per l'STC 104/2018 (l'article 31.2 de la Llei aragonesa 8/2015) és substancialment diferent de l'article 35 LTAIPBG, com es pot comprovar en la següent transcripció d'ambdós preceptes:

Article 31 de la Llei aragonesa 8/2015: *1. La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante. 2. Si en el plazo máximo establecido no se hubiera notificado resolución expresa, el interesado o la interesada podrá entender estimada la solicitud, salvo con relación a la información cuya denegación, total o parcial, viniera expresamente impuesta en una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o en una norma de derecho comunitario.*

Article 35 LTAIPBG: *“1. Si l'Administració no resol i notifica dins el termini establert, la sol·licitud s'entén estimada, llevat que una norma amb rang de llei estableixi expressament un efecte desestimatori, total o parcial, amb relació a una determinada informació. 2. No es pot adquirir per silenci administratiu el dret d'accés si concorre algun dels límits establerts per aquesta o altres lleis per a tenir accés a la informació pública”.*

És evident que hi ha diferències significatives entre l'article 31.2 de la Llei aragonesa 8/2015 i l'article 35 LTAIPBG, que podrien dur a una sentència diferent del TC: mentre que la llei catalana salva escrupolosament dels efectes del silenci positiu els eventuais interessos de tercers afectats, la llei aragonesa és molt més restrictiva a l'hora d'admetre possibles excepcions al sentit positiu del silenci administratiu. I cal tenir en compte que l'FJ 5 de l'STC 104/2018 justifica precisament en els interessos de tercers que poden resultar afectats per l'accés el caràcter bàsic del silenci negatiu de l'article 20.4 de la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBGE).

Per les raons indicades, els operadors jurídics no tenim capacitat per deixar d'aplicar un precepte d'una llei catalana (l'article 35 LTAIPBG) que el Parlament no ha derogat i que el Tribunal Constitucional no ha anul·lat, ni podem presumir la seva eventual inconstitucionalitat per un pronunciament del Tribunal Constitucional sobre un precepte significativament diferent i que ha estat declarat contrari a la constitució per vicis en els que precisament no incorre l'article 35 LTAIPBG. I menys encara podem fer-ho en detriment del dret d'accés a la informació pública.

En conseqüència, mentre segueixi vigent l'article 35 LTAIPBG en els seus termes actuals, la inactivitat de les administracions catalanes en la tramitació de sol·licituds d'informació pública comporta la seva estimació presumpta, d'acord amb la regla del silenci administratiu positiu [...]».

II.3. ACCÉS EFECTIU A LA INFORMACIÓ SOL·LICITADA

II.3.1 Forma i format de la informació

RESOLUCIÓ 93/2019, FJ 4: *L'Administració reclamada pot facilitar la informació demanada en el format que consideri més adequat, si l'entitat reclamant no especifica res al respecte.*

«L'informe municipal assenyala que l'entitat reclamant demana part de la informació en un format diferent del que la té l'Ajuntament, i que té la intenció de facilitar-li-la en el format en el que

la informació existeix en seu municipal, oposant-se d'aquesta manera a transposar-la al format sol·licitat.

Cal dir que a la sol·licitud d'informació pública presentada a l'Ajuntament de l'Escala el 24 d'octubre de 2018 i aportada per l'entitat reclamant a aquest procediment no hi consta cap petició concreta sobre el format amb el que vol rebre la informació; només indica que vol rebre resposta a les diverses qüestions plantejades.

Davant d'aquesta manca de precisió de l'entitat reclamant, l'Ajuntament pot facilitar la informació demanada en el format que consideri més adequat: en paper, en documents digitals (Word, Excel, PDF o altres), etc. En tot cas, a l'hora de facilitar la informació demanada l'Ajuntament hauria de tenir en compte les previsions dels articles 36 (que dona un marge raonable a l'Administració per determinar el format a aplicar en el lliurament de la informació) i 37 (que estableix el principi de gratuïtat de la informació, sens perjudici de la possibilitat d'aplicar tarifes a les fotocòpies o a la transposició de formats) de l'LTAIPBG».

II.3.2 Gratuïtat

RESOLUCIÓ 470/2019, FJ 2: *Conformitat a l'aplicació de la taxa imposada al ciutadà per a la transposició de format de la informació.*

«[...] Tot i que l'accés a la informació pública, com a regla general, és gratuït (article 37.1 LTAIPBG), la llei preveu que l'expedició de còpies i la transposició a formats diferents de l'original puguin quedar subjectes a una contraprestació econòmica, que no podrà excedir del cost de l'operació. En aquest sentit, considerant el volum d'informació que es demana i que s'ha de transposar a un altre format, la taxa de 27,10 € resulta completament proporcionada i acceptable. Ho és, igualment, exigir-ne el pagament previ, i ho seria, fins i tot, amb caràcter previ a l'elaboració de la informació, per evitar que es malbaratin recursos públics elaborant una informació sense la certesa que la persona sol·licitant abonarà la contraprestació.

Considerant el que s'ha exposat, l'exigència de la taxa no constitueix un acte limitatiu del dret d'accés, i per tant, cal desestimar la reclamació [...].».

III. RECLAMACIONS A LA GAIP

III.1. ADMISSIBILITAT I INADMISSIBILITAT DE LES RECLAMACIONS

III.1.1 La reclamació ha de tenir un objecte que sigui informació pública

RESOLUCIÓ 789/2019, FJ 1: *No és admissible en exercici del dret d'accés requerir l'Administració que doni resposta a unes al·legacions.*

«[...] Aquesta Reclamació no demana informació pública preexistent, sinó resposta de l'Administració a unes al·legacions formulades per l'entitat reclamant a un instrument de planificació, i la demana tot invocant l'article 83 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC). Certament, aquesta disposició de l'LPAC, que regula els tràmits de sotmetiment a informació pública, declara el dret de les persones que formulin al·legacions en el marc de procediments d'informació pública a una resposta raonada de l'Administració. Però no es pot confondre aquest dret amb el d'accés a la informació pública.

El dret d'accés a la informació pública té per objecte accedir a informació existent en poder de l'Administració. El que demana l'entitat reclamant, en aquest procediment, no és això, sinó que el Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació de la Generalitat de Catalunya (DARPA) es pronunciï en relació amb les seves al·legacions, cosa que és molt diferent, i ho demana no invocant el dret d'accés a la informació pública, sinó el que li reconeix l'article 83 LPAC en els procediments de sotmetiment de decisions administratives a informació pública. Si la resposta del DARPA a les al·legacions de l'entitat reclamant existís com a resposta redactada, llavors també es podria qualificar d'informació pública i demanar-la en exercici del dret d'accés a la informació pública, però no és aquest el cas, perquè no tindria cap sentit que l'Administració hagués fet el més difícil (contestar les al·legacions) i no fes el més fàcil, malgrat els requeriments reiterats de l'entitat reclamant (enviar-les-hi)[...].».

III.1.2 Termini de presentació de les reclamacions

RESOLUCIÓ 300/2019, FJ 2: *En cas de derivació, el còmput del termini per resoldre s'inicia l'endemà del dia de la recepció de la sol·licitud per l'òrgan competent per resoldre-la.*

Fonament jurídic reproduït a l'apartat II.2.1 Derivació de la sol·licitud

III.1.3 Reclamacions abusives

RESOLUCIÓ 129/2019, FJ 3: *El caràcter eventualment reiteratiu d'una sol·licitud d'informació no és en sí mateix constitutiu d'abús de dret.*

«L'informe de la Universitat argumenta que les successives i reiterades accions de la persona reclamant, sol·licitant o reclamant la mateixa o informació molt semblant, podrien ser constitutives d'abús de dret, qualificació que podria comportar la inadmissió d'aquesta Reclamació. Encara que finalment les conclusions de l'informe de la UPF no sol·liciten aquesta declaració, les consideracions formulades al seu text obliguen a que es valori la seva concurrència. [...]

És cert que dels diversos documents aportats per la persona reclamant a aquest procediment és inevitable deduir la seva indubtable animadversió respecte a la UPF, que el du a reiterar expressions pejoratives i greus acusacions, que res aporten a l'exercici del dret d'accés; però l'eventual animadversió no és més que un estat anímic, que per una altra part pot ser comprensible si es considera víctima d'un perjudici sofert en el servei docent rebut, i no es pot deduir d'aquest que les accions impulsades per ell hagin de quedar contaminades d'un eventual caràcter abusiu, que tindria més a veure amb les finalitats perseguides amb l'exercici del dret, que amb les motivacions que l'impulsen.

D'altra banda, el caràcter eventualment reiteratiu de la sol·licitud d'informació (que en aquest cas la UPF assenyala que afectaria la major part dels seus apartats), tampoc és en sí mateix constitutiu d'abús de dret. Així ho demostra l'article 18.1.e de la Llei estatal de transparència (Llei 19/2013, del 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, LTAIP-BGE), que planteja com a conceptes diferents i separats el del caràcter repetitiu de les sol·licituds i el de l'abús de dret, quan estableix com una possible causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública "que siguin manifestament repetitives o tinguin un caràcter abusiu no justificat amb la finalitat de transparència d'aquesta Llei". Cal assenyalar, d'altra banda, que la causa d'inadmissibilitat del caràcter repetitiu de les sol·licituds d'informació pública, a més d'haver de ser manifest (cosa que podria ser discutible en aquest cas, en la mesura que la UPF admet que només és parcial), no és aplicable a les sol·licituds regulades per l'LTAIPBG, atès que aquesta

Llei no inclou aquesta causa d' inadmissibilitat i la GAIP ja ha declarat en diverses ocasions que, en benefici del dret d'accés, el legislador català té capacitat per establir causes d'inadmissibilitat més rigoroses que les previstes per la legislació bàsica, si amb això no es perjudiquen drets de terceres persones, que evidentment no és el cas.

Finalment, s'ha de tenir en compte que la sol·licitud d'informació pública de la qual deriva aquesta Reclamació, com indica expressament la persona reclamant i implícitament admet l'informe de la UPF, ha estat formulada amb l'ànim d'atendre la finalitat d'acumular informació per a sustentar millor la demanda de responsabilitat patrimonial plantejada per ella mateixa contra la Universitat; per tant seria difícil acreditar que només busca perjudicar els serveis universitaris o venjar-se d'aquesta institució.

Per tot l'anterior, cal concloure que no s'ha acreditat el caràcter abusiu de la sol·licitud d'informació pública de la qual deriva aquesta Reclamació».

III.2. PROCEDIMENT DE RECLAMACIÓ

III.2.1 Deure de col·laboració amb la GAIP per part de l'administració reclamada i de la persona reclamant

RESOLUCIÓ 243/2019, FJ 4: *L'administració reclamada no ha aportat la documentació que li ha estat sol·licitada per la GAIP, fet que ha de ser qualificat com una manca de col·laboració.*

«L'antecedent 4 posa de manifest que l'ICAB no aporta a aquest procediment la documentació que li ha estat sol·licitada per la GAIP, d'acord amb amb el que preveu l'article 33.4 RGAIP (*“La Comissió comunica la reclamació a l'òrgan o entitat que va dictar la resolució impugnada i li sol·licita una còpia completa i ordenada de l'expedient, un informe sobre la reclamació i tota la informació o els antecedents que puguin ésser rellevants per a la resolució del procediment de reclamació. La documentació, l'informe i la resta d'informació sol·licitada s'han de trametre a la Comissió en un termini màxim de quinze dies”*). Si bé aquest fet ha de ser qualificat com una manca de col·laboració de l'ICAB amb l'efectivitat dels procediments previstos legalment per a la garantia del dret d'accés a la informació pública, no pot impedir la resolució de la Reclamació, especialment si hom té en compte que, com s'ha indicat al fonament jurídic anterior, no és previsible la concurrència de límits en la informació sol·licitada i que, a més, l'article 33.7 RGAIP preveu expressament que *“la manca de tramesa de la informació o la no emissió dels informes sol·licitats per la Comissió no impedeix que aquesta continuï la tramitació”*.

En conseqüència, a més de declarar el dret de l'entitat reclamant a la informació sol·licitada, també és procedent requerir a l'ICAB que li la faciliti dins d'un termini raonable».

RESOLUCIÓ 361/2019, FJ 2: *La part reclamant té l'obligació d'informar a la Comissió del lliurament de la informació si es produeix durant la tramitació de la reclamació.*

«Els antecedents posen de manifest que l'Ajuntament va estimar plenament l'accés el dia 30 d'abril, i que la persona reclamant hauria rebut l'expedient que és objecte de reclamació el mateix dia d'interposició de la reclamació, el 13 de maig, “moments després” en les seves paraules, tal i com es despèn de l'antecedent 8, i només dos dies després d'haver indicat a l'Ajuntament l'adreça on volia ser notificat.

Per tant, la reclamació es produeix després d'una estimació plena del 30 d'abril, i dins del termini de trenta dies de què disposa l'Administració per lliurar la documentació, d'acord amb

l'article 36 LTAIPBG. En aquests termes, la reclamació s'ha de desestimar, ja que no hi ha cap acte limitatiu del dret d'accés sobre el què pugui emparar-se.

A més, queda acreditat i ha estat admès per la pròpia persona reclamant que, malgrat haver obtingut l'expedient complet el mateix dia de formular la reclamació, i sense que hagi manifestat cap oposició o reserva en relació amb la informació rebuda, no ho va comunicar a aquesta Comissió, tal i com se l'havia advertit que tenia l'obligació de fer en l'escrit de 15 de maig que li va adreçar aquesta Comissió, i, de resultes d'això, s'han malbaratat recursos públics, tant per part de la GAIP com de l'Ajuntament reclamat, impulsant i participant en la tramitació de la reclamació (notificació, requeriments d'expedient, elaboració d'informes, trasllat i al·legacions, i elaboració de resolucions) que va néixer buida de contingut.

El retard de l'Ajuntament en l'atenció de la sol·licitud que la persona reclamant denuncia en el seu escrit no té la dimensió que li atribueix, ni molt menys. Certament, l'Ajuntament estava obligat a resoldre dins del termini d'un mes des de l'endemà de rebre la sol·licitud. Per tant, havia de resoldre abans del 23 d'abril, i ho va fer el 30 d'abril, però cal remarcar que la resolució es va pronunciar en sentit plenament estimatori. És de destacar, igualment, que el lliurament de la informació per part de l'Ajuntament es va produir tan bon punt se li va indicar l'adreça on fer-ho (se li va comunicar el divendres, 10 de maig, i la va lliurar el dilluns, 13 de maig), cosa que és perfectament adequada a l'LTAIPBG, que preveu un termini de lliurament de fins a trenta dies. D'altra banda, també és comprensible que l'Ajuntament demani aclariment en relació amb l'adreça postal on enviar la informació, si li constava una adreça diferent durant la tramitació del procediment, i resulta també adequat a la normativa de procediment administratiu demanar autorització per a la pràctica de notificacions electròniques a la persona reclamant si en el formulari no va indicar-ho, encara que hi fes constar una adreça electrònica als efectes de rebre comunicacions durant el procediment, ja que la persona reclamant és una persona física que no ve obligada a acceptar la notificació electrònica dels actes administratius, de conformitat amb l'article 43 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

En tot cas, encara que l'actuació de l'Administració en l'atenció de la sol·licitud fos tan incorrecta com pretén la persona reclamant en el seu escrit, el cert és que el mateix dia d'incoar aquest procediment de reclamació hauria obtingut la informació, cosa que va ocultar a aquesta Comissió malgrat haver estat advertida de l'obligació d'informar-ne, provocant de manera deliberada o, almenys, negligent que administracions públiques (aquesta Comissió i el propi Ajuntament reclamat) destinessin recursos també públics per a la continuació i finalització d'un procediment de reclamació que des del seu inici hauria perdut el seu objecte, fent un ús abusiu dels recursos molt limitats de què disposa aquesta Comissió per a l'atenció i defensa de persones a les què realment s'estigui limitant el dret d'accés».

III.2.2 Trasllat i al·legacions de terceres persones

RESOLUCIÓ 78/2019, FJ 4: *Encara que la Llei que regula l'accés a la informació ambiental no faci esment a la necessitat de tenir en compte els eventuais drets de terceres persones afectades en els procediments d'accés a la informació pública de caràcter ambiental, no es poden desconèixer els drets que reconeix l'LTAIPBG.*

«La GAIP ha traslladat la Reclamació a les terceres persones afectades per ella (que són les entitats sol·licitants d'informació que, almenys parcialment, concerneix AB), que han formulat les al·legacions referides als antecedents 7 a 9. La major part de les consideracions que manifesten

han estat contestades, implícitament o explícitament, pels fonaments jurídics anteriors. Nogensmenys, mereix una especial consideració la seva al·legació d'extemporaneïtat de la Reclamació, així com també la seva invocació de l'article 11 de la Llei 27/2006, de 18 de juliol, d'accés a la informació ambiental (LAIA).

L'al·legació d'extemporaneïtat de la Reclamació es fonamenta en la consideració que el 15 de juliol de 2018 AB ja coneixeria la sol·licitud i no presenta la Reclamació fins el 19 de desembre. Cal tenir en compte que el fet de conèixer la sol·licitud no vol dir que hi hagi motiu per reclamar, ni que aquest fet tingui cap significació per a la determinació del *dies a quo* per a aquesta finalitat. En rigor, el dia a partir del qual començaria a comptar, per a AB, el termini d'un mes per reclamar previst pels articles 42.1 LTAIPBG i 32 RGAIP seria el de la notificació a aquesta empresa de la resolució de la sol·licitud d'informació que l'afecta (resolució que en aquest cas no existeix) o de la comunicació substitutiva de la informació (que la documentació aportada per AB situa en el 19 de novembre, just en termini per presentar la Reclamació).

A més, no es té constància que l'AMB hagi fet cap notificació d'informació a AB amb el corresponent peu de recursos i reclamacions, de manera que el termini per presentar possibles impugnacions romandria obert per a les persones afectades, en atenció d'allò que preveu l'article 40.3 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. En conseqüència, aquesta al·legació ha de ser descartada i entendre que la Reclamació ha estat presentada dins de termini.

En quant a la invocació feta per les al·legacions a l'article 11 de la LAIA, del que en dedueixen la necessitat que l'Administració faciliti directament la informació sol·licitada a l'entitat reclamant, sense necessitat de notificar-ho, en el cas que ens ocupa, a AB, cal dir que la vigència de la LAIA no exclou que a les sol·licituds d'informació ambiental els sigui també d'aplicació l'LTAIPBG, atès el que preveu la disposició addicional 1a.2 d'aquesta llei, segons la qual "les lleis sectorials s'han d'interpretar d'acord amb el que estableix aquesta llei". Per tant, encara que la LAIA no faci esment a la necessitat de tenir en compte els eventuais drets de terceres persones afectades en els procediments d'accés a la informació pública (inclosa la de caràcter ambiental), no es poden desconèixer els que les reconeix l'LTAIPBG. En conseqüència, aquesta part de les al·legacions també ha de ser descartada».

RESOLUCIÓ 191/2019, FJ 6: *Resulta innecessari fer el trasllat de la reclamació a un contractista quan no pot al·legar res en oposició a l'accés a una informació que l'Administració està obligada a proporcionar per satisfer el dret d'accés d'un diputat.*

«Ja ha quedat establert en els FJ anteriors que les estipulacions del contracte entre la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (DGAIA) i l'entitat que gestiona el Centre Residencial d'Acció Educativa (CRAE) (plec de prescripcions tècniques 8.1.1.3) imposen el requisit de titulació universitària i experiència professional, amb independència de quin sigui el model de relació en el futur amb els centres concertats per a aquesta finalitat, i que l'article 3.5 LTAIPBG imposa als adjudicataris de contractes del sector públic l'obligació de facilitar la informació a què els obliga l'LTAIPBG, la qual inclouria aquest aspecte expressament previst al plec de prescripcions tècniques.

Això sens perjudici de que, a més de l'expressa previsió contractual, l'Administració té el poder i la facultat jurídica d'exigir a l'entitat adjudicatària del concert que gestiona el CRAE, com a entitat que presta aquest servei públic per compte seva, la informació relacionada amb la gestió del servei, a l'empara del que preveu l'article 3.2 LTAIPBG en relació amb l'article 3.1.d LTAIPBG.

En el marc d'aquestes obligacions legals i contractuals de l'entitat gestora del CRAE, de proveir a l'Administració la informació relacionada amb la direcció del servei i la seva capacitat

professional exigible (titulació i experiència professional), de conformitat amb els requeriments específicament establerts al contracte, resulta innecessari fer trasllat a la contractista perquè res pot al·legar en oposició a l'accés a una informació que està obligada a proporcionar a l'Administració perquè aquesta satisfaci el dret d'accés del Diputat, en compliment de la llei i del propi contracte amb l'Administració.

En aquest sentit, cal recordar que el dret d'accés d'un diputat en l'exercici de les seves funcions (que abasta no només el control directe de l'actuació de l'Administració de la Generalitat i ens que en depenen, sinó també de l'actuació de les entitats contractistes o conveniades que presten serveis públics o que exerceixen funcions públiques per compte d'aquesta Administració) és un dret que s'ha de ponderar com a preferent (article 7.2 Reglament del Parlament de Catalunya (RPC) i mereixedor d'una especial protecció en la mesura en què actua en exercici de la funció representativa i parlamentària, associada al dret fonamental de participació de l'article 23 CE. Per això, es considera igualment innecessari fer trasllat a la persona afectada (director/a del CRAE) considerant que res podria al·legar rellevant per al sentit d'aquesta Resolució contra l'accés del Diputat reclamant a la informació o documentació relativa a la seva titulació universitària i l'experiència professional al·legada i valorada per a la seva selecció, considerant que és informació que rau de ple en l'àmbit estrictament professional (no privat, i menys íntim) i que resulta exigible per a l'ocupació del lloc de treball de director/a d'un CRAE».

RESOLUCIÓ 342/2019, FJ 4: *Si la resolució de la GAIP és estimatòria del dret d'accés i hi ha hagut oposició de tercers, cal demorar els efectes de l'estimació de la Resolució fins a la seva fermesa.*

«L'article 34.3 LTAIPBG estableix que "si la resolució és estimatòria de la sol·licitud i hi ha hagut oposició de tercers, l'accés a la informació només es pot fer efectiu una vegada ha transcorregut el termini per a interposar recurs contenciós administratiu sense que s'hagi formalitzat o, en cas que s'hagi presentat aquest recurs, si no s'ha acompanyat de petició de mesures cautelars de suspensió o s'ha resolt aquest incident mantenint l'executivitat de l'acte administratiu". Així mateix, l'article 47.2 RGAIP fa extensiva aquesta mateixa cautela a les resolucions de la GAIP.

Atès que en aquest cas l'empresa Magma cultura ha manifestat la seva oposició, per diverses causes, a l'accés sol·licitat i ha demanat l'arxivament de les actuacions, cal demorar els efectes de l'estimació d'aquesta Reclamació fins a la seva fermesa, de conformitat amb el que preveuen les disposicions citades al paràgraf anterior».

III.2.3 Ordre de tramitació de les reclamacions

RESOLUCIÓ 129/2019, FJ 7: *La GAIP tramita les reclamacions segons l'ordre d'entrada, amb independència de les eventuais urgències invocades per les persones reclamants.*

«La persona reclamant "demana una tramitació urgent, en atenció a la utilitat que hauria de tenir la informació sol·licitada en relació amb la demanda que la pròpia persona reclamant té interposada contra la Universitat Pompeu Fabra (UPF). La GAIP procura tramitar i resoldre totes les reclamacions dins del termini establert a aquests efectes (dos mesos, amb caràcter general) i respectant sempre l'ordre d'entrada dels assumptes, sens perjudici del que pugui resultar amb motiu de la major o menor duració efectiva dels tràmits, ateses les aportacions externes dels documents requerits. Aquest criteri és el que garanteix un tracte igual a totes les persones reclamants, que podria ser vulnerat si es donés preferència a unes reclamacions respecte de les altres. Per una altra part, la GAIP no pot donar major o menor prioritat als assumptes en funció de les finalitats preteses per les persones reclamants, doncs és de suposar que totes elles són

perfectament legítimes. En conseqüència, aquesta Reclamació, com totes les altres, s'ha tramitat amb la celeritat permesa en funció de la recepció de les aportacions de les parts, del volum de treball i dels mitjans disponibles de la Comissió, havent-se assegurat en tot cas una Resolució abans d'haver transcorregut el termini de dos mesos previst legalment per a la tramitació de les reclamacions davant la GAIP».

IV. LÍMITS AL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

IV.1. LES DADES PERSONALS

IV.1.1 Ponderació de dades personals

RESOLUCIÓ 88/2019, FJ 7: *Ponderació de l'accés a la relació d'invitacions i a la relació d'entrades venudes per a cada esdeveniment esportiu dels Jocs del Mediterrani.*

«D'acord amb això, aquí s'avaluarà la limitació que resulti aplicable a l'accés a les dades de persones físiques identificades o identificables que constin als documents de venda d'entrades, factures o rebuts, o a les invitacions (entrades gratuïtes), sense que aquesta restricció pugui aplicar-se a les dades identificatives o de contacte d'empreses, entitats, organismes, associacions, federacions esportives, institucions i qualsevol altra persona jurídica que constin en aquests documents.

Les dades de persones físiques que constin als documents de venda d'entrades, als seus rebuts o a les invitacions, són dades personals que no mereixen l'especial protecció de l'article 23 LTAIPBG i a les que, per tant, no els és aplicable el règim general d'exclusió de l'accés. Tampoc són dades merament identificatives de personal de l'organització administrativa, sinó de terceres persones compradores alienes a l'Administració, per tant, els serà d'aplicació el règim ponderat d'accés previst a l'article 24.2 LTAIPBG.

De les circumstàncies especialment previstes, a títol enunciatiu i no limitatiu, per l'article 24.2 LTAIPBG, resulta d'aplicació al cas la relativa a la seguretat en relació amb les dades bancàries o de les targetes de crèdit utilitzades en la compra d'entrades *online*, la divulgació de les quals comportaria un risc cert i directe per a la persona que n'és titular. A més, caldrà considerar un element que resulta cabdal en la ponderació dels límits a l'accés (Preàmbul de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, apartat III, paràgraf 5è): si l'interès públic en la divulgació de la informació justifica el dany en el bé jurídic protegit pel límit que s'aplica. I en el cas de dades bancàries o de la targeta de crèdit, cal descartar que l'interès públic en la divulgació d'aquestes dades de persones físiques alienes a l'Administració hagi de ser prevalent i justificar el risc del dany que se'ls ocasionaria.

En relació amb la resta de dades personals que puguin constar en les factures de compra d'entrades online (identificatives de les persones compradores, domicili de facturació, NIF) caldrà ponderar quin interès públic hi ha en la divulgació de la informació i quina rellevància tenen per a la finalitat de control de l'administració que es pretén dur a terme.

La ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació de la informació comporta atendre a la finalitat de l'accés, i en aquest sentit és rellevant recordar que la persona reclamant és un periodista que vol investigar si es van produir irregularitats en la venda i regal d'entrades als Jocs amb la finalitat d'exercir un control polític o ideològic dels assistents, segons es desprèn de les alegacions fetes en el marc del procediment de la Reclamació 284/2018, finalitzada amb la Resolu-

ció 316/2018 d'aquesta Comissió, de la què la sol·licitud que porta causa d'aquest procediment indica expressament que n'és complementària. L'anterior, ja resolta, feia referència exclusivament a la cerimònia inaugural, i aquesta compren també la cerimònia de cloenda i els esdeveniments esportius, però les dades que es demanen i la finalitat perseguida és la mateixa en una i en l'altra: comprovar eventuais irregularitats i informar de la gestió que l'FT 2017 ha fet de la venda i la distribució de les entrades als XVIII Jocs del Mediterrani. En concret, la persona reclamant exposa que com a resultat d'una investigació periodística realitzada per ell mateix i publicada al diari Porta Enrere, hi hauria alguns grups de persones d'una determinada ideologia que haurien manifestat disposar d'entrades abans que es possessin a la venda. A partir d'aquests fets i per tal de poder corroborar amb dades aquesta informació, el reclamant insisteix en que se li faciliti informació sobre qui va comprar les entrades i quan i en aquest sentit, les dades detallades a la factura o al rebut serien útils i necessàries.

Tot i que la motivació de les sol·licituds no constitueix un requisit per a la seva admissibilitat, el cert és que aporta elements de ponderació del dret d'accés amb altres drets i interessos, públics i privats, que s'hi oposin, i per tant, si es coneix, ha de ser tinguda en compte. La finalitat al·legada per la persona reclamant s'adiu perfectament amb la finalitat genèrica la legislació de transparència, *d'establir un sistema de relació entre persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, ..., la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública*" (article 1.2 LTAIPBG). I té, igualment, rellevància la condició de periodista de la persona reclamant, que sumaria al seu dret d'accés com a ciutadà el dret fonamental a comunicar informació veraç i rebre-la de les administracions públiques amb aquesta finalitat (art. 20.1.d Constitució espanyola). Des d'aquesta perspectiva, l'avaluació de la gestió realitzada per la FT 2017 en l'organització dels XVIII Jocs del Mediterrani, i especialment en la gestió de la venda d'entrades i distribució d'invitacions -sigui de manera directa o a través de la contractista Ticketmaster, per compte de l'FT 2017- és informació pública d'interès informatiu indubtable, si se sospita que hi ha hagut eventuais actuacions irregulars en el procés de venda de les entrades o de selecció de les persones que havien d'assistir-hi, i per això, pot resultar justificat accedir a la informació detallada i desglossada de les entrades venudes per a cada esdeveniment esportiu, així com conèixer l'actuació de l'FT 2017 en la selecció de les persones beneficiàries d'entrades gratuïtes.

Cal veure, però, si l'accés a les dades personals de les persones compradores o beneficiàries d'entrades gratuïtes són necessàries, adequades i proporcionals per satisfer aquesta finalitat de control i avaluació de la gestió de l'FT 2017, perquè només en aquest cas resultaria justificat sacrificar el dret d'aquestes persones a la protecció de les seves dades personals en favor del dret d'accés reclamat. Doncs bé, en el cas d'entrades venudes *online* a través de la plataforma de Ticketmaster, la persona reclamant motiva l'accés en la comprovació que es van posar a la venda amb l'antelació suficient i que tothom hi va tenir-hi accés en condicions d'igualtat, davant la sospita que s'hagués volgut restringir la possibilitat d'accedir a la cerimònia inaugural a determinats col·lectius que poguessin fer manifestació de rebuig a la presència reial, i per a aquesta finalitat, pot ser rellevant conèixer la data en què les entrades van ser venudes, i fins i tot quins sectors i seients es van vendre i a quin preu, però no semblen rellevants per a aquesta finalitat de control i, per tant, no resulta justificat desprotegir i permetre l'accés a les dades identificatives o personals de les persones compradores d'entrades que constin a les factures o rebuts.

En canvi, en el cas de les persones a qui es va obsequiar amb entrades gratuïtes, les dades identificatives tenen rellevància per comprovar quins han estat els criteris seguits per l'FT 2017 i a qui s'ha beneficiat amb unes entrades que, per a la resta de persones, tenien un preu. En aquest

cas, doncs, el sacrifici en la protecció de les dades personals és necessari i justificat atès que, d'una banda, la identitat dels beneficiaris permet avaluar l'oportunitat i l'adequació de l'actuació protocol·lària de l'FT 2017 i controlar pràctiques eventuais de favoritisme o d'amiguisme polític, i d'altra banda, la identificació de les persones beneficiàries d'aquestes invitacions no suposaria una intromissió en la seva esfera privada, sinó en la seva vessant professional o representativa (responsables públics, representants d'associacions esportives o cíviques, personatges rellevants del món de l'esport o de la informació, càrrecs institucionals o polítics, electes...). Cal tenir en compte, a més, que en el cas que les persones beneficiàries formin part de les administracions públiques, es tractaria dades merament identificatives a les què, sense major ponderació, seria d'aplicació el règim general d'accés establert per l'article 24.1 LTAIPBG.

Tenint en compte que l'Administració ha invocat el règim de protecció de dades personals per justificar de manera subsidiària la desestimació de l'accés, resulta rellevant conèixer quin és el posicionament de l'APDCAT, a qui aquesta Comissió va demanar informe en el marc de la tramitació de la reclamació que va finalitzar amb la Resolució 316/2018, de la què la que ara es resol n'és complementària. L'informe de l'APDCAT (IAI 44/2018) es pronunciava en el sentit que l'accés a les dades personals de les persones físiques compradores d'entrades era contrari a la normativa de protecció de dades, considerant que no era una dada rellevant per a la finalitat de controlar l'actuació de l'FT 2017 [...].

Pel que fa a la venda d'entrades en paquets o grupal i a la petició d'identificar-ne les associacions, grups o entitats que les van comprar, l'APDCAT recorda que la normativa de protecció de dades no és aplicable a les persones jurídiques i, per tant, l'accés a la identitat de entitats o associacions compradores no suposaria cap inconvenient des de la perspectiva del dret a la protecció de dades de caràcter personal.

Pel que fa a la identitat de les persones de l'organització que puguin constar en la documentació sol·licitada, l'APDCAT considera que no és contrari a la legislació de protecció de dades l'accés a les dades identificatives (nom, cognoms i càrrec) del responsable o empleat de l'FT 2017 *“o de l'empresa adjudicatària del contracte que constin com a signants i responsables de la documentació que eventualment es lliuri”*.

Quant a les persones físiques destinatàries d'entrades lliurades com a obsequi, l'APDCAT considera justificat l'accés a les seves dades personals en el cas de patrocinadors que hagin rebut entrades gratuïtes com a contraprestació del contracte de patrocini, considerant les obligacions de transparència en matèria de contractació establertes a l'article 13.1.d LTAIPBG que obliguen l'FT 2017 [...].

Fora d'aquests supòsits de contraprestació contractual, l'APDCAT considera que la liberalitat de l'obsequi d'entrades s'ha d'equiparar, pel que fa a les obligacions de transparència, al regim de publicitat de l'activitat subvencional, i per tant, la divulgació de la identitat de les persones beneficiàries queda emparada en l'article 15.1.c LTAIPBG, tret dels casos en que aquest obsequi es realitzi amb motiu de la seva vulnerabilitat social, en què s'haurà de protegir la seva identitat [...].

D'acord amb els arguments anteriors, i en conclusió, l'APDCAT determina que *“l'accés per part del reclamant a la identitat de les persones físiques compradores de les entrades per a la cerimònia d'inauguració dels XVII Jocs del Mediterrani, no sembla justificat per assolir la finalitat de transparència a efectes de control de les actuacions per part de l'entitat encarregada de l'organització. Per tant, caldria facilitar la informació relacionada amb la venda d'entrades prèvia anonimització de les seves dades. No hi hauria inconvenient en facilitar les dades merament identificatives dels càrrecs o empleats que constin en la documentació sol·licitada.*

L'accés a la identitat de les persones físiques destinatàries de les entrades lliurades per la Fundació Tarragona 2018 com a contraprestació d'un contracte de patrocini o a títol gratuït resultaria justificat a efectes de transparència, tret dels casos en que es tracti de persones que formin part de col·lectius vulnerables i del supòsit en què hi concorrin circumstàncies concretes al·legades en el tràmit d'audiència previst als articles 31.1 i 42 de l'LTC que puguin limitar l'accés».

La GAIP coincideix amb l'APDCAT en la ponderació feta entre la protecció de dades personals i el dret d'accés a la informació pública, i amb coherència amb la valoració i els arguments de l'APDCAT, desestima l'accés a les dades personals de persones compradores d'entrades i de persones que n'han estat obsequiades per motius de vulnerabilitat social. En relació amb la resta de casos d'obsequi d'entrades, l'accés a la identitat de la persona destinatària quedaria, en principi, justificat per la finalitat de controlar a qui beneficia l'FT 2017 amb l'obsequi d'entrades que tenen un valor de mercat per a la resta de la ciutadania, així com pel fet que les persones que se n'han beneficiat no tindrien una expectativa de privacitat, considerant les obligacions de publicitat activa de l'activitat subvencional, tret que les al·legacions particulars modifiquessin aquesta valoració. Ara bé, en el cas que les invitacions tinguin com a destinataris càrrecs o personal públic, l'accés a les dades identificatives i del càrrec s'hauria d'emmarcar en el règim general d'accés previst per l'article 24.1 LTAIPBG. D'acord amb això, la GAIP considera que, en el cas de les persones obsequiades amb entrades com a atenció protocol·lària derivada del seu càrrec o posició en una Administració, o per raó de la seva representació d'una entitat, empresa o organisme que hi estiguin vinculats, no resulta necessari el trasllat i queda justificat l'accés; igualment quan la persona hagi estat invitada atenent la condició d'electe o la representació política que ostenta, o la seva rellevància pública en l'àmbit professional (comunicadors, per exemple) o esportiu, resultaria també innecessari el trasllat considerant que tant la invitació com l'assistència als esdeveniments esportius dels Jocs s'ha de situar en el marc de la seva esfera professional, de la seva projecció pública i la representació institucional que motiven i justifiquen l'obsequi, i no pas en l'esfera de la seva privacitat».

RESOLUCIÓ 246/2019, FJ 2: Accés del Gremi de Restauració de Barcelona a les dades dels titulars de les terrasses de bars i restaurants.

«La dada de la identitat de la persona física titular de la llicència d'una terrassa és una dada personal i, si bé és cert que, com al·lega el Gremi reclamant, l'article 2.3 del Reglament de la Llei de protecció de dades (aprovat pel Reial Decret 1720/2007, de 21 de desembre) exclou del règim d'aplicació de la legislació de protecció de dades personals les relatives a empresaris individuals, quan facin referència a la seva qualitat de comerciants o industrials, i que aquest Reglament no ha estat derogat expressament per la nova Llei espanyola de protecció de dades, també cal tenir en compte que el Reglament UE 2016/679, sobre protecció i tractament de dades personals de les persones físiques no fa cap referència que doni cobertura a aquesta exclusió. Per tant, no sembla que sigui procedent excloure la dada sol·licitada de l'aplicació de la legislació de protecció de dades personals, sens perjudici que aquest caràcter de dimensió empresarial o professional de la dada en qüestió pugui ser tinguda en compte en la ponderació entre el dret d'accés i la protecció de les dades personals afectades.

La dada de ser titular d'una llicència de terrassa no és una dada personal especialment protegida (a les que no es pot donar accés, en aplicació de l'article 23 LTAIPBG), ni una dada personal merament identificativa relacionada amb l'organització i el funcionament de l'Administració (dades a la que, amb caràcter general, é donar-hi accés, d'acord amb l'article 24.1 LTAIPBG), sinó una dada personal ordinària, a la qual es pot donar accés un cop ponderat raonadament l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades.

En aquesta ponderació, sens perjudici de tenir en compte, com fan les al·legacions del Gremi reclamant (antecedent 13), els factors de ponderació apuntats pel mateix article 24.2 LTAIPBG, i que no són concloents en aquest cas, resulta especialment rellevant començar per l'anomenat test del dany, especialment des de la perspectiva del perjudici que ocasionaria a les persones afectades la difusió de la seva identitat associada al fet de ser titulars d'una llicència de terrassa. I el cas és que aquest perjudici seria pràcticament inexistent, ja que la normativa citada per l'informe de l'APDCAT (article 45.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, LPAC, i articles 29 de l'Ordenança municipal d'intervenció ambiental i 40 de l'Ordenança de terrasses de Barcelona) determina la publicació de les llicències atorgades per l'Ajuntament de Barcelona i la necessitat de què els establiments exhibeixin a la seva entrada les cèdules que acrediten la llicència de terrassa, que entre altres dades han d'oferir la de la persona titular. Per tant, la informació de la persona titular de la llicència demanada, així com la de l'adreça de l'establiment, són dades prou divulgades com perquè es pugui afirmar que l'accés a elles per part del Gremi reclamant difícilment causaria un perjudici significatiu als seus titulars. És en gran part per això que l'APDCAT conclou el seu informe afirmant que el dret a la protecció de dades no impedeix lliurar aquesta informació al Gremi reclamant.

Nogensmenys, l'informe indicat també assenyala que caldria fer prèviament trasllat de la sol·licitud d'informació a les persones afectades, per tal que puguin exposar si hi ha algun element que, en funció de la situació personal de la persona afectada, hauria de comportar una limitació de l'accés. I seria precisament la necessitat d'aquest trasllat el que comportaria, a judici de l'Ajuntament, que l'accés sol·licitat esdevingués una tasca molt complexa, justificadora de la inadmissió de la sol·licitud, en aplicació de l'article 29.1.b LTAIPBG.

Per les raons que s'exposen tot seguit, aquesta Resolució considera que el trasllat indicat és innecessari en aquest cas.

En primer lloc, i en part, per les mateixes consideracions formulades per l'informe de l'APDCAT, en el sentit que la dada de la persona titular de la llicència ja haurà estat publicada a la Gasetta Municipal, en el taulell d'anuncis i en els mitjans telemàtics d'informació municipal (article 29 de l'Ordenança municipal d'intervenció ambiental) i es trobarà permanentment exhibida a l'entrada de l'establiment obert al públic (article 40 de l'Ordenança de terrasses). Si en algun cas ha concorregut alguna circumstància personal que justifiqui no fer públic el nom de la persona titular d'una llicència de terrassa, ja s'hauran adoptat les mesures pertinents, per la mateixa persona titular o per l'Ajuntament, per evitar la seva difusió. Facilitar ara aquestes dades al Gremi reclamant no causa als seus titulars un perjudici superior (de fet, seria fins i tot molt inferior) al causat per la difusió donada en aplicació de les ordenances municipals. Des d'aquesta perspectiva, no es pot atribuir a l'accés reclamat un dany directe i real en l'esfera de la protecció de les dades personals identificatives de les persones titulars de les llicències de terrassa a la via pública que justifiqui la necessitat de fer-los trasllat de la sol·licitud i de la Reclamació, perquè prèviament i independentment de l'accés reclamat aquesta identitat ja ha estat difosa àmpliament en compliment de les ordenances municipals.

En segon lloc, i abundant en l'argument anterior, també cal tenir en compte la consideració feta a l'inici d'aquest fonament jurídic, en el sentit que les dades demanades són dades en l'àmbit estrictament professional d'activitats empresarials de les persones físiques afectades, i no dades del seu àmbit privat o íntim, i ni tan sols personal, a criteri del Reglament de la legislació espanyola de protecció de dades les exclou del seu àmbit.

En tercer lloc, també cal tenir en compte que les llicències de les que es demana informació són per a l'establiment de terrasses a la via pública, en el que constitueix un aprofitament especial del domini públic municipal. Doncs bé, l'article 10.1.f LTAIPBG estableix que les administracions

públiques han de fer publicitat activa dels “actes administratius, les declaracions responsables i les comunicacions prèvies que puguin tenir incidència sobre el domini públic”. Això vol dir que les llicències de terrasses, amb el nom del seu titular inclòs, haurien de ser objecte de publicitat activa al web de transparència de l’Ajuntament; si bé no li correspon a la GAIP valorar el compliment municipal d’aquesta previsió, ni adoptar mesures a aquests efectes, el cas és que, com ja s’ha establert a resolucions anteriors d’aquesta Comissió de garantia, si una informació ha de ser objecte de publicitat activa, amb més motiu ho ha de poder ser de l’exercici del dret d’accés a la informació, i si el legislador ha determinat l’obligació de la seva publicitat, això vol dir que ja s’ha ponderat legalment la prevalença de la difusió sobre la protecció d’aquestes dades, esdevenint sobrer el trasllat a les persones afectades, i les al·legacions que aquestes puguin formular, en relació amb una difusió que legalment és obligada.

Finalment, les al·legacions del Gremi reclamant expliciten la finalitat de la sol·licitud (dada de la qual no es disposava, com posa de manifest l’informe de l’APDCAT), que seria la de poder comprovar la legalitat de les llicències atorgades i el coneixement estadístic d’elles. Això vol dir que si bé la identitat dels titulars pot ser rellevant per verificar els aspectes de legalitat de l’atorgament, no es preveu la publicitat ni una ulterior difusió de les dades no estadístiques obtingudes pel Gremi.

Per una altra banda, no sembla que sigui necessari valorar fins a quin punt poden concórrer en aquest cas altres causes que puguin justificar la denegació de la informació sol·licitada, perquè si bé l’Ajuntament s’hi ha referit en alguna de les seves aportacions a aquest procediment (com ara la dificultat de creuar bases de dades diverses o d’extreure manualment informació), sembla que aquestes primeres objeccions municipals no han impedit la preparació de la informació sol·licitada en relació amb les persones jurídiques, motiu pel qual es pot presumir que no tindria que ser més complexa fer la mateixa tasca en relació amb les físiques.

D’acord amb les anteriors consideracions, és procedent declarar el dret del Gremi reclamant a la informació sol·licitada indicada a l’antecedent 2, amb el ben entès que aquest dret inclou tant l’accés a les dades relatives a persones jurídiques, com a les que afecten persones físiques, sense necessitat d’efectuar el trasllat de la sol·licitud regulat per l’article 31 LTAIPBG. Tal com indica l’informe de l’APDCAT, al facilitar aquesta informació, en aplicació del principi de minimització de les dades, cal facilitar únicament el nom i cognoms dels titulars, evitant difondre altres dades personals que podrien resultar excessives als efectes de la finalitat de la sol·licitud. Així mateix, i coherentment amb la finalitat declarada de l’accés sol·licitat, el Gremi reclamant evitarà de fer una difusió massiva o indiscriminada d’aquestes dades personals, que pugui suposar una exposició dels titulars de les llicències desproporcionada en relació amb la prevista per l’ordenament municipal i l’LTAIPBG».

RESOLUCIÓ 466/2019, FJ 3: *Les actes d’un procés electoral d’un col·legi professional són informació pública.*

«[...] La normativa de protecció de dades no impediria l’accés a la informació sol·licitada, respecte les persones que intervenen en el procés electoral en exercici de les seves funcions. Respecte a la resta de persones afectades, la normativa de protecció de dades no impedeix accedir al nom i cognoms de les persones que componen les candidatures admeses i de les que hagin resultat escollides.

En canvi, i a falta de major concreció, no resultaria justificat donar accés a categories especials de dades que hi puguin constar (art. 23 LTAIPBG), a informació d’altres incidències que puguin afectar les persones candidates o altres dades, com ara dades personals relacionades amb l’exercici del vot per part de les persones col·legiades “.

Aquesta ponderació la fa l'APDCAT aplicant al cas la finalitat genèrica de la transparència i del dret d'accés a la informació, de retiment de comptes i escrutini de la ciutadania, que traslladat al cas que es resol comportaria el control de què el procés electoral s'ha adequat a les normes i a les regles democràtiques. Però és que, més específicament, la persona reclamant ha concretat en el procediment de reclamació que la seva finalitat és consultar les actes en què es van tractar per la Junta Electoral els seus propis requeriments, donant per materialitzat correctament l'accés a les dues actes que consten publicades al web del Col·legi (l'acta que acorda la convocatòria del procés electoral, i l'acta que en proclama els resultats). D'acord amb aquesta finalitat específica, i bo i desconeixent l'assumpte concret de què es tractava i la posició del reclamant en el procés electoral (si era candidat, o un col·legiat amb dret a vot), és perfectament previsible que els requeriments que plantejava a la Junta Electoral fessin referència a les condicions de participació dels candidats o de votació dels col·legiats en aquell procés electoral, o a presumptes irregularitats del mateix que podien alterar la igualtat de participació dels candidats. Essent així, la persona reclamant tindria, a més de l'interès genèric en el control democràtic de la institució (com a col·legiat o fins i tot com a candidat, si és el cas), un interès particular i directe en la comprovació de l'adequat tractament i resolució dels seus requeriments, que cal protegir.

D'acord amb el que ha estat expressat, s'estima l'accés de la persona reclamant a les actes de la Junta Electoral que existeixin entre les dues publicades (la que acorda convocar el procés electoral a la Junta de Govern, i al que en proclama els resultats), prèvia eliminació de les dades personals que hi constin si connecten una persona identificable amb dades de salut, origen racial, comissió d'infraccions o qualsevol altra categoria de dades especialment protegides per l'article 23 LTAIPBG, o si permeten associar una persona identificada amb el sentit del vot emès en aquell procés electoral.[...]

IV.1.2 Dades personals especialment protegides

RESOLUCIÓ 263/2019, FJ 2: *L'accés a les dades identificatives del personal públic pot ser restringit o limitat només en casos excepcionals.*

«[...] El nom i cognoms del personal al servei d'una Administració són dades personals identificatives que, d'acord amb l'article 24.1 LTAIPBG, estan sotmeses al règim general d'accés i, per tant, en principi i com a regla general, la normativa de protecció de dades personals no impedeix que s'hi pugui accedir en exercici del dret d'accés a la informació pública, sinó que el seu tractament i cessió a les persones que exerceixen aquest dret queda legitimat per l'LTAIPBG, sense que sigui necessari el consentiment de la persona afectada.

Altra cosa, ben diferent de demanar-ne el consentiment, és permetre que les persones afectades puguin oposar-se a l'accés atenent a circumstàncies personals i extraordinàries, per exemple, en casos en què s'hagi d'evitar la divulgació de la identitat i lloc de treball per raó de l'especial vulnerabilitat de la persona, si és víctima de violència masclista o si la seva vida o integritat estan amenaçades, entre d'altres.

És de suposar que les persones que pateixin aquestes circumstàncies particulars ho hauran informat als serveis de personal de cada Administració, per tal que adopti les mesures oportunes per garantir la seva seguretat, de manera que presumiblement l'Administració n'estarà puntualment informada. Igualment, cal pressuposar que, havent transcorregut ja més de quatre anys des de l'entrada en vigor de l'LTAIPBG, les administracions hauran promogut diligentment entre el seu personal el coneixement de les afectacions que el marc legal de transparència comporta en l'esfera de protecció de les seves dades personals (publicitat activa de la identitat i trajectòria professional de les persones responsables dels òrgans administratius, article 9.1.b LTAIPBG; difusió als

portals de transparència del resultat de les convocatòries dels processos de provisió de llocs de treball de les administracions i dels processos de promoció professional, article 9.1.e LTAIPBG; publicitat activa dels alts càrrecs, article 9.1.f LTAIPBG; règim general d'accés a les dades identificatives del personal públic, article 24.1 LTAIPBG), de manera que cada persona haurà pogut ja manifestar i acreditar les circumstàncies extraordinàries que, eventualment, puguin justificar la inaplicació d'aquest règim de transparència i accés a les seves dades personals, i l'Administració, després d'avaluar les al·legacions, haurà determinat si resulta justificat excloure-les del règim de publicitat o d'accés.

Per al cas, però, que l'Administració no hagi informat amb caràcter previ al seu personal de les obligacions derivades de l'LTAIPBG en relació amb la difusió de les seves dades personals, haurà d'informar d'aquesta resolució al seu personal, pel canal corporatiu més ràpid i eficient, emplaçant-lo a posar de manifest les circumstàncies personals i extraordinàries que eventualment puguin oposar-se a l'accés, dins del termini indicat a la part resolutiva, amb l'avertiment que no es demana ni es requereix el seu consentiment individual sinó la justificació, si escau, de la presència d'altres drets individuals que puguin veure's danyats per l'accés i que mereixin millor protecció, alterant la ponderació favorable a l'accés que la llei predetermina en el seu article 24.1 LTAIPBG.

Només en aquests casos excepcionals, al·legats i justificats per la persona afectada i ponderats per l'Administració, l'accés a les dades identificatives del personal públic pot ser restringit o limitat.

D'acord amb el que s'ha exposat, la desestimació genèrica de l'accés al nom i cognoms de les persones que ocupen llocs de treball que ha resolt l'Ajuntament és contrària a l'LTAIPBG i no queda justificada per la normativa de protecció de dades personals [...].

En el cas particular del personal integrant de la policia local, caldrà tenir en compte, a més de la normativa de protecció de dades, la normativa sectorial d'aplicació als cossos de seguretat, que preveu que s'identifiquin amb una tarja d'identitat professional (TIP) en substitució del nom i cognoms, per raons de seguretat.

[...] Les dades desglossades sobre cadascuna de les baixes, les causes i les hores d'absentisme laboral que han generat per a cada persona treballadora, en la mesura en què aquesta informació es demana individualitzada i associada a cada persona física treballadora de l'Ajuntament identificada, s'ha de considerar una dada personal de salut. [...]

RESOLUCIÓ 287/2019, FJ 3: Restriccions a l'accés a un expedient d'anàlisi de riscos psicosocials a l'entorn laboral.

«[...] L'aplicació de la normativa esmentada al cas condueix a avaluar de la forma següent l'adequació de la petició de còpia de la documentació continguda en l'expedient del cas 1/2018 al règim legal de protecció de les dades personals:

- Quant a la informació pròpia del reclamant (documents, escrits o declaracions que hagi aportat ell mateix al procediment), l'accés és adequat a la normativa de protecció de dades personals a la qual es remet l'LTAIPBG en el seu article 24.3. Però la veritat és que, segons es desprèn de l'índex de documents continguts en l'expedient que es reclama (antecedent 6), cap d'ells té com a origen a la persona reclamant, ni té com a contingut exclusivament les declaracions o la informació aportada pel reclamant.
- Pel que fa a la informació o declaracions aportades per terceres persones que facin referència al reclamant, cal tenir en compte que són també dades personals de tercers, ja que revelen opinions, pensaments, estats d'ànim o de salut associats a una persona física, de la qual se'n podria obtenir un perfil personal ideològic (inherent a la valoració de situacions o comportaments relacionats amb la discriminació per raó de sexe, creences, orientació

sexual, discapacitat, raça, etc.) anímic (angoixes, pors, frustracions, animadversions, etc.) o fins i tot de salut (estats depressius, somatització del conflicte laboral, etc.) i com a tals estan protegides per la legislació de protecció de dades personals. A més, s'han realitzat amb l'expectativa i la garantia de confidencialitat. D'altra banda, el reclamant no té la condició de denunciat ni de perjudicat o sancionat, que pugui justificar un millor dret -el de defensa- que hagi de prevaldre sobre el dret a la protecció de dades personals dels declarants, ja que el procediment d'avaluació del clima laboral que no l'afecta ni el perjudica de forma específica ni en major grau a ell que a la resta de companys que s'oposen a l'accés. En aquestes condicions, l'accés no resulta adequat a la normativa de protecció de dades.

- En relació amb la informació relativa a terceres persones diferents del reclamant que consten a l'expedient (declaracions o manifestacions realitzades per tercers no referides al reclamant, avaluacions externes sobre elles, dades personals identificatives o de contacte de tercers, etc.) s'ha de desestimar la reclamació considerant que són dades personals de tercers protegides per la normativa de protecció de dades personals, que resulten innecessàries i desproporcionades per la finalitat de l'accés esgrimida pel reclamant (conèixer l'estat de tramitació i comprovar la correcció del procediment en el seguiment de l'annex 1 del Protocol), de manera que la seva cessió o tractament serien contraris al principi de minimització de les dades personals establert en l'article 5.1.c RGPD, que disposa que només és lícit el tractament de dades si són adequades, pertinents i limitades a allò necessari en relació amb les finalitats per a les quals són tractades (en aquest cas, la finalitat de l'accés a la informació). Tampoc es pot considerar que, en aquest cas, l'accés quedi justificat pel dret de defensa del reclamant, ja que la seva posició subjectiva en el procediment no és de denunciat, o d'investigat, ni tampoc queda acreditat que l'avaluació del clima laboral o la correcció del conflicte intergrupals hagi de causar-li a ell un major perjudici que a la resta de companys de la unitat, que també han estat avaluats i que s'oposen a l'accés, sobretot tenint en compte que el procediment es manté obert i sense conclusions ni mesures correctives adoptades.
- Pel que fa a les dades identificatives del personal públic que constin a la documentació (per exemple, dels membres de la Comissió Tècnica), estan sotmeses al règim general d'accés de l'article 24.1 LTAIPBG. Això no inclou, en tot cas, les dades identificatives del personal públic que ha declarat en el marc de l'estudi del clima laboral amb expectativa de confidencialitat».

IV.1.3 Dades personals econòmiques i tributàries

RESOLUCIÓ 324/2019, FJ 4: Límits a l'accés a les dades de les persones físiques titulars del béns exempts del pagament de l'IBI.

«[...] D'acord amb l'article 6.1 del RGPD, el tractament de dades personals ha de comptar amb una base jurídica que ho legítimi, ja sigui el consentiment de la persona afectada, o qualsevol altra de les circumstàncies previstes en el precepte; expressament, l'apartat c) de l'esmentat article disposa que serà lícit el tractament de dades personals si "el tractament és necessari per al compliment d'una obligació legal aplicable al responsable del tractament". Tenint en compte que l'article 18.2 LTAIPBG estableix l'obligació de les administracions públiques de garantir el compliment del dret d'accés a la informació pública d'acord amb el que estableix el títol III de l'LTAIPBG, s'ha de concloure que el tractament o cessió de les dades personals de les quals l'administració n'és responsable per atendre i satisfer el dret d'accés a la informació pública queda legítimat si, d'acord amb el que estableix el títol III de l'LTAIPBG, s'ha d'estimar l'accés, i comptant amb

aquesta base jurídica legitimant (l'LTAIPBG) no resulta necessari el consentiment de les persones afectades, excepte si es tracta de dades sensibles especialment protegides (vida sexual, origen racial, salut, ideologia, creences, afiliació sindical o la comissió d'infraccions penals o administratives), en quin cas i per expressa disposició de la legislació de transparència, s'haurà d'aportar el consentiment exprés l'afectat (article 23 LTAIPBG). [...]

D'això se'n desprèn una remissió a les regles de ponderació de l'LTAIPBG per determinar la legitimitat del tractament de dades personals, que ve expressament recollida en la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD) que en la seva disposició addicional segona preveu que el tractament de dades personals en el marc de les obligacions de les administracions públiques derivades de la legislació de transparència (publicitat activa i accés a la informació pública) es sotmetrà al que disposa (i cita en primer lloc) la Llei bàsica de transparència (LTAIPBGE) en el seu article 5.3 (que exclou de la publicitat activa les dades personals especialment protegides) i 15 (que regula el règim d'accés a informació que contingui dades personals, en termes similars a com ho fan els articles 23 i 24 de la llei de transparència catalana), així com en el RGPD i en la pròpia LOPDGDD.

[...] La difusió de les dades identificatives de persones físiques o jurídiques de l'àmbit privat per servir a la finalitat de la transparència està expressament legitimada per l'LTAIPBG en casos en què resulten beneficiades per recursos públics (subvencions, ajudes, convenis, contractes ...), considerant el dany en la seva privacitat és necessari i proporcional per a la finalitat de control de les administracions. Però la veritat és que, en el cas d'exempcions fiscals, l'LTAIPBG no conté la previsió de publicitat activa. D'altra banda, s'ha de considerar que les dades personals identificatives o que permeten la identificació de la identitat dels titulars de les finques exemptes d'IBI no només estan protegides per la legislació de protecció de dades, sinó també per la legislació tributària (en tant que obligats tributaris) i cadastral (com a titulars inscrits en el Cadastre), el què, segons s'analitzarà en els apartats següents, constitueix un supòsit d'aplicació del límit a l'accés previst per l'article 21.2 LTAIPBG i, eventualment en el cas de procediments en tràmit, per l'article 21.1.c LTAIPBG. D'acord amb això, l'accés a les dades personals identificatives o que permetin la identificació (domicili) dels titulars de les finques exemptes d'IBI no queda emparat per l'LTAIPBG i, per tant, no pot emparar-se en ella com a base jurídica legitimant de la cessió de les dades personals a la persona reclamant que comportaria l'accés.

[...] Com qualsevol altre límit a l'accés previst per una norma amb rang de llei, aquest que preveu la LGT s'haurà d'aplicar d'acord amb els principis generals de l'article 20 LTAIPBG i els criteris de l'article 22 LTAIPBG, tenint en compte els drets privats concurrents (molt especialment, el dels obligats tributaris, ex article 34.1.i LGT) i amb criteris de proporcionalitat a l'objecte de protecció del límit (el dret dels obligats tributaris a la reserva de la informació aportada, en el cas del límit que regula l'article 21.2 LTAIPBG, i la necessària protecció de la confidencialitat dels procediments tramitats per l'Administració, en el cas del límit que regula l'article 21.1.c LTAIPBG, en els procediments de liquidació d'impostos, revisió de declaracions o imposició de sancions en curs).

Quan la informació tributària es doni dissociada i no es pugui relacionar amb una persona física o jurídica identificada o identificable, l'aplicació del límit de confidencialitat perdrà la seva finalitat, de preservar el dret de reserva de la persona obligada tributària i, no servint a aquest fi, no es justificaria la confidencialitat de la informació que s'imposa a l'Administració tributària, precisament per garantir-ho, en l'article 95 LGT.

D'acord amb el que s'ha exposat, el dret de reserva de l'obligat tributari quan sigui una persona física o jurídica de l'àmbit privat es pondera com a prevalent i, per tant, en aquests casos el caràcter confidencial i protegit per la llei que li confereix l'article 95 LGT actuarà com a límit que restringeix el dret d'accés, a l'empara de l'article 21.2 i 21.1.c LTAIPBG; tanmateix, no resulta

proporcionat aplicar-lo per restringir l'accés quan el titular de la finca exempta d'IBI ho sigui una administració o un govern, atès que el seu patrimoni és públic i ha de ser difós en compliment de les seves obligacions legals de publicitat activa i considerant que el seu dret de reserva en relació amb la seva informació fiscal no pot ser prevalent al dret d'accés, ja que com a administració ha de restar sotmesa a l'escrutini públic. [...]»

IV.1.4 Noms d'empleats públics

DICTAMEN 3/2019, FJ 7. *Límits que concorren a l'accés directe per internet a les còpies digitals dels plànols.*

«[...] Cal tenir en compte que als plànols objecte de la consulta hi poden figurar, a més de les dades de la persona interessada, dades personals d'altres, com ara l'autor o autora del projecte.

Amb caràcter general, segons l'article 24 LTAIPBG les dades personals són protegides, i només s'hi pot donar accés si són de càrrecs o d'empleats públics (dades merament identificatives de persones relacionades amb l'organització o el funcionament de l'Administració, a les que en principi caldria donar-hi accés, segons l'article 24.1 LTAIPBG) o bé després de ponderar el dret d'accés a elles amb els interessos i drets favorables a la seva protecció, segons el que preveu l'article 24.2 LTAIPBG.

Portades aquestes consideracions al cas que ens ocupa, caldria entendre que si en els plànols hi ha dades identificatives de persones que treballen a l'Ajuntament, es poden publicar. Tanmateix, caldria que el personal municipal n'estigui al corrent i pugui formular al·legacions en contra, especialment sobre la base de circumstàncies en les que la difusió del seu nom, unit al fet de treballar a l'Ajuntament, no pugui causar perjudicis singulars. [...]»

RESOLUCIÓ 263/2019, FJ 2: *L'accés a les dades identificatives del personal públic pot ser restringit o limitat només en casos excepcionals.*

Fonament jurídic reproduït a l'apartat IV.1.2 Dades personals especialment protegides

IV.2. ELS ALTRES LÍMITS LEGALS AL DRET D'ACCÉS

IV.2.1 Confidencialitat de procediments administratius

RESOLUCIÓ 15/2019, FJ 3: *Si ha conclòs el procediment de presa de decisió o investigació, no queda justificada ni proporcionada l'aplicació del límit de l'article 21.1.c LTAIPBG.*

«El bé protegit pel límit invocat (article 21.1.c LTAIPBG) és el desenvolupament normal dels procediments tramitats per l'Administració pública, quan legalment s'imposi la confidencialitat. En aquest supòsit legal de limitació a l'accés hi queden subsumits els límits previstos en la legislació bàsica estatal (Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, LTAIPBGE) relatius a la garantia de la confidencialitat o el secret requerit en processos de presa de decisió (art. 14.1.k LTAIPBGE) o la preservació de les funcions administratives de vigilància, inspecció i control (art. 14.1.g LTAIPBGE). [...] La finalitat i objecte d'aquests límits, doncs, estan directament relacionats amb la continuïtat del procediment (procediment obert) o del procés de presa de decisions, de manera que, conclosa la investigació o adoptada la decisió administrativa, la seva aplicació no queda justificada ni resulta proporcionada. I tenint en compte que la sol·licitud es refereix a incidents adversos notificats abans del 4 de maig de 2018, resulta molt improbable que el procediment administratiu es mantingui obert, tant en el si de l'administra-

ció catalana (que es limita a la seva translació a l'Agència Espanyola del Medicament i Productes Sanitaris (AEMPS), com en seu de l'AEMPS, a qui correspon la seva comprovació i adopció de mesures, si escau.

Doncs bé, només en el cas que no s'haguessin pres encara les decisions oportunes en relació amb els incidents adversos notificats, i només en la mesura que l'accés pugui perjudicar aquest procés de presa de decisió, seria justificable l'aplicació del límit relatiu a la confidencialitat en el procés de presa de decisions (art. 14.1.k LTAIPBG).[...]

RESOLUCIÓ 340/2019, FJ 5: *La legislació de transparència i la d'accés a la informació mediambiental exigeixen que la confidencialitat que preveu l'article 21.1.c LTAIPBG l'estableixi una norma amb rang de llei.*

«L'article 21.1.c LTAIPBG disposa que: “El dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a: c) El secret o la confidencialitat en els procediments tramitats per l'Administració pública, si el secret o la confidencialitat són establerts per una norma amb rang de llei”.

En el mateix sentit, la LAIA disposa en el seu article 13.2.a que “Les sol·licituds d'informació ambiental es poden denegar si la revelació de la informació sol·licitada pot afectar negativament qualsevol dels aspectes que s'esmenten a continuació:

La confidencialitat dels procediments de les autoritats públiques, quan aquesta confidencialitat estigui prevista en una norma amb rang de llei”

De manera que, tant la legislació de transparència com la d'accés a la informació mediambiental exigeixen, per a què operi aquest límit, que una norma amb rang de llei estableixi aquest caràcter confidencial del procediment, cosa que no s'ha acreditat. Per tant, no pot ser d'aplicació al cas».

RESOLUCIÓ 287/2019, FJ 4: *La confidencialitat i reserva de la informació que consta a un expedient de prevenció i correcció de riscos laborals psicosocials respon a una doble finalitat: protegir la dignitat de les persones i l'interès de l'Administració en la garantia del bon clima laboral i protecció psicosocial dels seus treballadors.*

«L'article 22.2 LPRL disposa, en matèria de vigilància de salut laboral, el següent: “2. Les mesures de vigilància i control de la salut dels treballadors s'han de dur a terme sempre respectant el dret a la intimitat i a la dignitat de la persona del treballador i la confidencialitat de tota la informació relacionada amb el seu estat de salut”. Aquest precepte dona cobertura al supòsit de declaració legal de confidencialitat, com a límit a l'accés als procediments tramitats per l'Administració, ja que conté la previsió i la garantia de confidencialitat de la informació relacionada amb la salut laboral, entre la qual cal incloure la informació relativa a la vigilància i la salut psicosocial, com la que es objecte d'aquesta reclamació.

Així ho ha entès aquesta Comissió i es va recollir en el seu Dictamen 1/2018, que, responent a una consulta general sobre l'accessibilitat de la documentació sobre avaluació de riscos psicosocials, va determinar que: “La Llei 31/1995 no preveu un règim específic de confidencialitat dels documents que integren el procés d'avaluació de riscos psicosocials, però sí que estableix la confidencialitat de tota la informació relacionada amb l'estat de salut, la intimitat i la dignitat dels treballadors i les treballadores (article 22.2) i també afirma el deure de sigil dels delegats de prevenció, respecte de la informació que coneguin per raó de la seva funció (article 37). [...] Per les consideracions fetes als paràgrafs anteriors, cal entendre que són límits establerts expressament per les lleis que poden comportar (o permetre) la denegació de la informació que és a mans dels grups de treball d'avaluació de riscos psicosocials els següents: les dades personals de salut i

les que afecten la intimitat i la dignitat dels treballadors i les treballadores (articles 22.2 de la Llei 31/1995 i 23 LTAIPBG).”

Aquesta previsió de la legislació de prevenció de riscos laborals podria també justificar l'aplicabilitat al cas del límit previst per l'article 21.2, relatiu a la informació protegida per llei.

De conformitat amb l'article 22 LTAIPBG, els límits a l'accés s'han d'aplicar d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat, i atenent a la seva finalitat. La confidencialitat i reserva de la informació que consta als procediments relatius a la prevenció i correcció de riscos laborals psicosocials, com el que és objecte d'aquesta reclamació, respon a una doble finalitat: d'una banda, la finalitat explicitada a l'article 22.2 LPRL, de protegir la intimitat i la dignitat de les persones treballadores; de l'altra, la protecció de l'interès de l'Administració en la garantia del bon clima laboral i al protecció psicosocial de les seves persones treballadores.

Una i altra finalitat justifiquen que, en aquest cas, operi el límit invocat restringint l'accés, atès que, segons al·leguen les persones afectades, els produiria un dany en el seu dret a la intimitat i és possible que desvetllin informacions relatives a la salut psicosocial d'algun d'ells. També es podria danyar la finalitat de protecció del clima laboral i l'efectivitat del procediment de correcció del conflicte intergrup, al desvetllar -prematurament a la seva conclusió- les declaracions dels afectats o els informes realitzats podria alterar el clima de confiança necessari per a la seva continuació o influir o condicionar futures declaracions o actuacions, el què restaria eficaç i comprometria el seu resultat. Fins i tot s'hauria de considerar l'efecte que podria en actuacions futures d'investigació i correcció de situacions de discriminació o d'assetjament en l'entorn de treball, obrir una escletxa en l'expectativa de confidencialitat entre l'administració i el seu personal, que pogués comprometre la necessària col·laboració sincera i desinhibida de les persones treballadores en la detecció d'aquests conflictes laborals.

La persona reclamant és, certament, una persona afectada per l'expedient incoat per l'administració per a la gestió del conflicte intergrup del qual pretén obtenir-ne còpia, però no ho és més, ni de millor condició, que la resta dels seus companys de treball que han formulat oposició a l'accés. D'altra banda, a més dels drets i interessos particulars i contraposats en joc, cal tenir en compte l'interès general de protegir els procediments de prevenció de riscos laborals psicosocials per evitar situacions de discriminació o d'assetjament en el treball, garantir un clima de respecte i propiciar un entorn laboral adequat per al seu desenvolupament professional. En aquest cas, comparteixen un interès directe en protegir l'èxit d'aquest procediment de correcció de riscos psicosocials per conflicte intergrup tant les persones que s'oposen a l'accés, com la resta de persones treballadores de la unitat que no s'hi han personat, com el propi reclamant.

Cal recordar, finalment, que el reclamant no té la condició de denunciador o d'investigat, i que del procediment no se n'han derivat ni sanció ni perjudici per a ell, ja que segueix inconclús, motiu pel qual l'accés no es pot emparar o servir a la finalitat del seu dret a la defensa, sinó que s'ha d'entendre fonamentat en la finalitat genèrica de control de l'actuació de les administracions públiques i en la finalitat específica, al·legada pel mateix reclamant, de conèixer l'estat de tramitació i de comprovar que s'ha actuat d'acord amb el procediment establert en el Protocol, especialment en el seu annex 1. En aquests termes, no resulta justificat l'accés i còpia de l'expedient, sens perjudici que, si la conclusió del procediment comportés actuacions sancionadores per al reclamant derivades d'acusacions d'actes o comportaments realitzades pels seus companys durant la seva tramitació, aleshores podria quedar justificat en el seu dret de defensa accedir a aquesta informació».

IV.2.2 Confidencialitat en la contractació pública

RESOLUCIÓ 68/2019, FJ 3: *La declaració de confidencialitat feta per les empreses licitadores no és vinculant ni té efectes automàtics excloents de l'accés.*

«[...] Les consideracions exposades al fonament jurídic 2 d'aquesta Resolució, fonamentades en pronunciaments jurisprudencials i d'òrgans públics especialitzats en matèria de contractació i d'accés a la informació pública, es poden resumir en les següents claus de caràcter general:

- a) La declaració de confidencialitat feta per les empreses interessades a l'empara de l'article 140.1 Text Refós de la Llei de Contractes del Sector Públic (TRLCSF) no és vinculant per a l'òrgan de contractació (ni per a les institucions de control), que ha de valorar si és justificada i decidir motivadament si procedeix mantenir-la. Això vol dir que els poders adjudicadors i, en general, les Administracions públiques no han de donar acríticament per confidencial tot allò que els licitadors titllen com a tal.
- b) La confidencialitat de l'article 140.1 TRLCSF ha de ser invocada expressament pels licitadors interessats.
- c) La confidencialitat derivada de l'article 140.1 TRLCSF constitueix una excepció al principi general de transparència i dret d'accés a la informació pública i, com a tal excepció, ha de ser degudament argumentada i la seva aplicació convenientment justificada i fonamentada en les circumstàncies del cas.
- d) La declaració de confidencialitat que facin els licitadors no pot abastar la totalitat de la documentació presentada.
- e) La declaració de confidencialitat feta pels licitadors no pot tenir només una motivació genèrica, sinó que ha d'indicar amb precisió els documents concrets afectats i les raons objectives i específiques que la justifiquen.
- f) La posterior promulgació en el nostre ordenament jurídic de la legislació de transparència (a partir del 2013), respecte de la confidencialitat de les ofertes reconeguda per la legislació de contractes del sector públic, porta necessàriament a què aquesta darrera (i en tot cas l'article 140.1 TRLCSF) hagi de ser interpretada i matisada a la llum de l'especial vigor que han assolit els darrers anys en el nostre ordenament jurídic les institucions de la transparència i del dret d'accés a la informació pública.
- g) Des de la perspectiva dels límits al dret d'accés reconeguts expressament per la legislació de transparència, la confidencialitat de l'article 140.1 TRLCSF pot ser fonamentada bàsicament en els secrets industrials (institució ampliable més genèricament als secrets comercials citats expressament per l'article 140.1 TRLCSF) i en els interessos econòmics i comercials dels licitadors, sens perjudici de l'eventual concurrència d'altres límits addicionals, si s'escau (com ara la seguretat o les dades personals, si concorren) [...]».

IV.2.3 Confidencialitat de les dades tributàries

RESOLUCIÓ 68/2019, FJ 3: *La informació fiscal de les empreses licitadores que consti a les ofertes és informació reservada, d'acord amb la Llei general tributària.*

«De l'anàlisi de l'oferta presentada per l'empresa licitadora se'n dedueix la presència de dades que poden infringir límits legals al dret d'accés que no han estat invocats per les parts. Concretament els següents: [...] b) En segon lloc, dades fiscals. L'article 95 de la Llei 58/2003, de 27 de desembre, general tributària (LGT), disposa que "Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y solo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga

encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros». Aquest límit és aplicable als procediments d'accés a la informació pública en atenció a la remissió feta per l'article 21.2 LTAIPBG. Tot i que en aquest cas es podria qüestionar que les dades fiscals de l'empresa licitadora afectada que consten al sobre A de la seva oferta no són pròpiament dades obtingudes per l'Administració tributària, això no treu que també mereixin la reserva declarada per l'article 95 LGT, especialment tenint en compte que no semblen rellevants per a les finalitats de l'accés. Es tracta, concretament, del número d'identificació fiscal (pàgines 9 i 12 del sobre A) i dels diversos documents amb informació fiscal que hi ha a les pàgines 19 i següents del sobre A. Per les raons exposades, no es considera justificat lliurar a l'entitat reclamant aquesta informació de caràcter fiscal».

DICTAMEN 5/2019. Accés d'electes locals a dades tributaris i sobre la publicitat de les seves retribucions.

«Conclusions. Primera. Els regidors i les regidores de l'oposició poden consultar els padrons dels tributs del respectiu Ajuntament, perquè aquesta informació els pot resultar necessària per a l'exercici de les seves funcions de control del govern i de l'administració municipal, llevat de les dades personals especialment protegides que continguin (no són especialment protegides les relatives al cosnum d'aigua, per exemple). Donat que aquesta informació és confidencial, els i les electes locals que hi tinguin accés no poden difondre-la. []

Tercera. No es procedent fer publicitat activa de la retenció fiscal practicada en concepte d'IR-PF a les retribucions percebudes pels càrrecs electes municipals, perquè no és una dada rellevant per al control de la despesa pública i és una informació de l'àmbit privat de la persona que percep la retribució, que fins i tot podria afectar dades personals especialment protegides».

RESOLUCIÓ 324/2019, FJ 4: Límits a l'accés a les dades de les persones físiques titulars del béns exempts del pagament de l'IBI.

Fonament jurídic reproduït a l'apartat IV.2 Dades personals econòmiques i tributàries

IV.2.4 El secret professional i els drets de propietat intel·lectual i industrial

DICTAMEN 3/2019, FJ 4. Límits que concorren a l'accés directe per Internet a les còpies digitals dels plànols.

«[...] La publicació de plànols pot presentar un risc per als drets de propietat intel·lectual. Si l'accés als plànols s'efectua mitjançant procediments d'accés a la informació pública, aquest risc es pot modular o desactivar limitant l'accés a vista o consulta (sense reproducció) o amb advertiments concrets a les persones a qui es facilita la informació. Però aquests mecanismes de modulació poden ser d'aplicació més problemàtica si la difusió és general a través del web de transparència, amb possibilitat de reproducció inclosa.

Seria convenient que l'Ajuntament es plantegi l'aplicació de mesures per prevenir que la difusió d'aquesta informació no faci practiques lesives per al dret de propietat intel·lectual, especialment pel que fa a la seva explotació. Una mesura bàsica és advertir sobre la responsabilitat en què pot incórrer qualsevol explotació no autoritzada amb finalitats econòmiques o professionals dels plànols publicats. Tanmateix, aquesta mesura podria ser insuficient i caldria posar impediments a la reproducció (total o parcial) dels plànols publicats o com a mínim a la seva reutilització, en la mesura que tecnològicament sigui factible. Tenint això en compte, de cara al futur caldria incloure en els procediments administratius en virtut dels quals l'Ajuntament obté plànols que podrien ser objecte de publicació l'advertiment de la seva possible difusió futura en el web municipal».

RESOLUCIÓ 778/2019, FJ 2: *El límit previst a l'article 21.1.g LTAIPBG s'ha d'interpretar amb caràcter restrictiu i en benefici del dret d'accés.*

«Efectivament, resulta desproporcionada l'aplicació que ha fet l'Ajuntament del límit derivat del secret professional, sense ponderar les circumstàncies concretes del cas, sense tenir en compte que tots els límits a l'accés -entre els quals, el secret professional (article 21.1.g LTAIPBG)- no tenen, cap d'ells, aquest efecte automàtic exclouent del dret d'accés, sinó que per expressa previsió legal, tenen un efecte potencialment limitador, que s'ha d'aplicar amb caràcter restrictiu i en benefici del dret d'accés (article 20.1 LTAIPBG), d'acord amb les circumstàncies específiques del cas i condicionat sempre a que la restricció sigui proporcional i necessària per a la protecció del bé jurídic emparat pel límit (article 20.2 i 22.1 LTAIPBG), i permetent l'accés parcial en allò que no perjudiqui aquell bé jurídic fins i tot quan la seva protecció hagi de ser prevalent al dret d'accés (article 25 LTAIPBG). Contràriament a això, l'Ajuntament ha exclòs de pla, sense motivació casuística que tingui en compte la naturalesa del Pla especial i la personalitat de l'associació reclamant, qualsevol forma d'accés (rebre informació, consulta i còpia).

Igualment, cal refutar l'afirmació que es fa en l'informe municipal de que només els Plans prèviament aprovats i publicats tenen la condició d'informació pública i per tant només a aquests plans es pot accedir, ja que això suposaria supeditar i posposar l'exercici del dret d'accés a l'aprovació del Pla i la seva publicació i confondre el dret d'accés amb el tràmit d'informació pública i de participació en els planejaments urbanístics. És evident que resultaria inadmissible l'exercici abusiu i maliciós del dret d'accés per esquivar de les cauteles legals de reserva que tenen per finalitat garantir la lliure concurrència i la igualtat en la posició dels titulars de drets de propietat o econòmics afectats per un Pla urbanístic, així com la protecció de l'interès públic en la protecció del medi natural i el seus usos o la regulació del sòl. Però això no vol dir que es pugui generalitzar que el dret d'accés queda limitat als plans prèviament aprovats i publicats, o que hagin iniciat la fase d'informació pública. Caldrà ponderar, cas per cas, si el dret d'accés ha de ser prevalent, o si ho han de ser els béns jurídics protegits pels límits legalment establerts, tal i com s'ha analitzat anteriorment, i es podran imposar mesures restrictives de la difusió pública de la informació a la que s'accedeix quan sigui aquesta difusió pública, i no l'accés de la persona reclamant, la que pugui perjudicar els béns jurídics protegits pels límits.

Es té en compte, igualment, que l'actuació de l'Ajuntament no ha estat de cautela o protecció de la intenció de regular urbanísticament aquella zona. Ans al contrari, la sol·licitud d'informació porta causa, precisament, de la publicació per part del segon tinent alcalde del municipi d'un article titulat "Recuperació dels torrents, l'inici" que anunciava l'actuació municipal en aquest sentit.

Per tot el que s'ha exposat, considerant que la fase de redacció del Pla ja ha finalitzat (segons afirma l'informe del Regidoria de Sostenibilitat, Serveis Ambientals i Medi Natural, que estableix que el Pla ja està redactat), i, per tant (i amb independència de si s'ha elaborat amb mitjans propis o contractats), és informació pública en poder de l'Ajuntament; a la vista de què l'Ajuntament no justifica ni motiva quin és el perjudici concret i directe que derivaria de l'accés per part de l'associació forestal en la protecció del medi natural o l'ordenació dels usos que persegueix el Pla especial urbanístic objecte de reclamació, ni ha justificat tampoc que la desestimació que fa de qualsevol forma d'accés (rebre informació, consulta i còpia) sigui la mesura menys restrictiva possible del dret d'accés i resulti proporcionada i respectuosa amb el principi d'accés parcial que consagra l'article 25 LTAIPBG; en atenció a la finalitat d'actuació de l'associació forestal reclamant i a l'objecte i la finalitat del Pla especial, de protecció de l'espai natural fluvial i de recuperació ecològica, correspon estimar la reclamació i declarar el dret de l'associació forestal reclamant a consultar el Pla objecte de reclamació».

IV.2.5 Drets econòmics i comercials

RESOLUCIÓ 15/2019, FJ 4: *Accés parcial d'una periodista a les comunicacions d'efectes adversos de productes sanitaris fetes pels professionals de la salut.*

«No es pot desconèixer, encara que no hagi estat directament invocat per les parts, l'efecte que l'accés a la informació reclamada pot tenir sobre els interessos econòmics i comercials privats i legítims dels fabricants i distribuïdors dels productes sanitaris que siguin objecte de notificació d'incident advers, sobretot si la informació forma part d'un treball periodístic que maximitzarà exponencialment la seva difusió pública. En aquest sentit, i malgrat que la legislació catalana de transparència no recull el límit previst per la legislació bàsica estatal al seu article 14.1.h LTAIP-BGE, relatiu a la protecció dels interessos econòmics i comercials, certament cal tenir-los en compte i ponderar-ho, a l'empara de l'article

22.1 LTAIPBG (que obliga a tenir en compte en la ponderació la concurrència d'interessos públics i privats, si n'hi ha), sens perjudici d'altres consideracions sobre l'aplicació a Catalunya dels límits legals a l'accés previstos per la legislació bàsica estatal quan aquests límits protegeixin drets i interessos privats que resultin afectats per l'exercici del dret d'accés a la informació, com en aquest cas, segons ha entès i ve aplicant la GAIP (Dictamen de la GAIP 1/2016 y Resolució 119/2016, entre d'altres).

Aquesta Comissió ha constatat durant la tramitació d'aquesta reclamació la inviabilitat de realitzar un tràmit de trasllat que permeti a aquests afectats formular al·legacions en defensa dels seus drets, considerant que en molts casos no s'informa la seva identitat en les notificacions de professionals sanitaris, i donat que l'administració catalana no disposa d'informació de contacte, ja que no es relaciona administrativament amb ells en exercici de les seves funcions, corresponent a l'AEMPS aquesta funció. En aquests termes, resulta adequat prescindir del tràmit de trasllat previst per l'article 31.1 LTAIPBG, però no per això s'obviarà la consideració dels seus drets privats, sinó que es tindran en compte i es ponderarà tot seguit si la seva protecció ha de determinar la restricció de l'accés reclamat, i en quina mesura.

És innegable que la difusió pública en mitjans de comunicació del nom o marca de productes sanitaris, fins i tot dels fabricants, associada a efectes adversos per a la salut, siguin aquests o no de gravetat, ocasiona un perjudici cert i directe en la seva imatge, en la valoració dels consumidors i en el seu prestigi, la qual cosa afecta, sens dubte, a les vendes i, per tant, als interessos econòmics i comercials del fabricant i distribuïdor. Aquests interessos privats han de sucumbir davant l'interès públic en la protecció de la salut i en la garantia de la informació als consumidors en aquest àmbit, però, en canvi, no resulta justificat sacrificar-los quan s'hagi comprovat que no poden atribuir-se'ls aquests efectes adversos. Per tant, només quan l'AEMPS hagi comprovat que existeix nexa de causalitat entre el producte i els efectes adversos notificats, els interessos comercials s'han de desprotegir en favor de l'interès públic en divulgar, i l'interès general en què sigui coneguda aquesta informació.

Cal tenir en compte, en aquest sentit, que l'obligació d'informar al sistema de vigilància sanitària d'aquests incidents adversos no s'imposa únicament als professionals sanitaris, sinó que els propis fabricants i distribuïdors han de comunicar a l'AEMPS qualsevol efecte advers dels productes sanitaris del qual tinguin coneixement, i, de fet, sembla que la gran majoria de les alertes sanitàries procedeixen de la investigació de notificacions dels propis fabricants. I s'ha de considerar, igualment, que comprovada aquesta causalitat, el dany sobre els interessos comercials dels fabricants i distribuïdors no derivaria directament de l'accés a la informació reclamat, sinó de l'actuació de l'AEMPS donant l'alerta o adoptant i comunicant les mesures necessàries per a que no es repeteixin els efectes adversos relacionats amb el producte.

Per contra, quan realitzada la comprovació per l'AEMPS no hagi quedat provada relació de causalitat entre els efectes adversos i el producte sanitari (els efectes adversos notificats podrien derivar d'un mal ús, o d'interaccions amb altres medicaments, o d'altres circumstàncies del pacient alienes al producte), seria d'aplicació aquest límit a l'accés, de manera que hauria de prevaldre el dret legítim de fabricants i distribuïdors a preservar el prestigi i bon nom del producte sanitari, evitant inferir-los perjudicis econòmics derivats d'una sospita que s'ha provat infundada».

DICTAMEN 6/2019. *Accés dels membres del Parlament a informació d'operacions de l'Institut Català de Finances afectada pel deure de reserva imposat per la legislació bancària i altres límits.*

«El secret professional està regulat com a límit que pot restringir el dret d'accés per l'article 21.1.g) LTAIPBG, que resulta aplicable al règim d'accés dels membres del Parlament per remissió de l'article 7.2 RPC. De fet, el secret professional a què estaria obligat l'ICF en relació amb els contractes subscrits amb els seus clients té el mateix efecte, en allò que aquí importa, que el deure de reserva previst a la LOSSEC: establir una obligació de reserva per part de l'ICF que preservi la confidencialitat de la informació que coneix dels seus clients com a conseqüència de la seva activitat, d'acord amb l'estipulació que contenen els contractes que subscriu amb els diferents prestataris. L'aplicació d'aquest límit condueix a la mateixa ponderació i resultat que l'aplicació del deure de reserva establert a la LOSSEC.

D'altra banda, la normativa bàsica estatal, Llei 19/2013, de 9 de desembre de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBGE) al seu article 14.1.h preveu que el dret d'accés pugui ser limitat quan accedir a la informació pugui suposar un perjudici per als interessos econòmics i comercials. Es tracta d'un límit que pretén protegir els drets de les empreses afectades per l'accés a informació que constitueix un secret comercial o que, si fos divulgada, la situaria en una posició de desavantatge en relació amb els seus competidors.

Certament, la legislació catalana no l'ha recollit en el seu catàleg de límits de l'article 21.1 LTAIPBG, per bé que cal tenir en compte que l'article 21.1.f LTAIPBG preveu que puguin limitar l'accés a la informació "altres drets privats legítims", i que l'article 20.1 LTAIPBG obre la porta a l'aplicació d'altres límits no previstos expressament a l'LTAIPBG sempre que estiguin expressament previstos en una norma amb rang de llei ("El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis") i per tant, la previsió feta a una altra llei, com l'LTAIPBGE, que a més té el caràcter de bàsica, pot justificar que es prengui en consideració. En aquest sentit, aquesta Comissió ja s'ha pronunciat en diverses ocasions en el sentit que el caràcter bàsic de la normativa estatal de transparència no impedeix que la legislació catalana pugui imposar a les administracions del seu àmbit d'aplicació un grau d'exigència major en benefici del dret d'accés, si amb això es perjudica o s'afecta només l'esfera de la seva pròpia organització administrativa (per exemple, sent més restrictiva en les causes que li permeten inadmetre una sol·licitud d'accés a informació), però en canvi no podria ignorar o desprotegir drets preservats per la normativa estatal, com els interessos econòmics o comercials.

Però és que, a més, en el règim jurídic especial d'accés a la informació dels membres del Parlament, sembla que l'aplicabilitat d'aquest i altres límits a l'accés establerts a la llei bàsica estatal és inqüestionable, ja que la remissió que l'article 7.2 RPC fa als límits aplicables al règim d'accés de les diputades i diputats és genèricament referida a "la concurrència d'alguna de les restriccions que estableix la legislació reguladora del dret d'accés a la informació pública", i no exclusivament als límits regulats a la legislació catalana d'aquesta matèria. Per tant, resulta adient tenir-lo en consideració en la ponderació [...]

RESOLUCIÓ 340/2019, FJ 5: Accés a la informació sobre procediments sancionadors en llicències ambientals.

«[...] Des d'aquesta perspectiva del control de les administracions en l'exercici de les seves funcions, la divulgació de la informació sobre l'activitat municipal en l'exercici de les competències sancionadores relacionades amb les llicències mediambientals té un interès públic evident, en la mesura en què permet avaluar el zel i la diligència de l'Ajuntament en un àmbit tan sensible com ho és la protecció del medi ambient. Igualment, serviria també a l'interès general conèixer la sanció dels infractors dels requeriments de protecció mediambiental establerts a la llicència, considerant que el bé jurídic protegit –el medi ambient– és patrimoni de tothom. No és endebades que el dret al medi ambient es considera com un dret de solidaritat, o de tercera generació, que comporta per als poders públics no només l'exigència primària de no produir un dany directe en el medi ambient, sinó l'exigència derivada i no menys important de dur a terme diligentment i amb eficàcia les actuacions necessàries per garantir-ne la protecció i la conservació.

Així es recull a l'article 45.1 CE: "1. Tothom té dret a gaudir d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona i, el deure de conservar-lo. 2. Els poders públics vetllaran per la utilització racional de tots els recursos naturals, a fi de protegir i millorar la qualitat de la vida i defensar i restaurar el medi ambient, recolzant-se en la indispensable solidaritat col·lectiva. [...]".

Des del punt de vista dels drets privats en joc, els drets de la persona reclamant (l'específic exercitat amb la reclamació -d'accés a la informació pública-, i el genèric, garantit constitucionalment, al medi ambient) es contraposen als interessos econòmics o comercials de les persones jurídiques sancionades o investigades en relació amb incompliments dels requeriments de les llicències mediambientals, ja que la sol·licitud, en referir-se als expedients sancionadors del 2018, no sembla discriminar entre aquells que, començant el 2018, ja hauran finalitzat, dels que havent estat incoats el 2018, romanen oberts.

En la ponderació dels interessos comercials o drets privats legítims que puguin oposar-se a l'accés cal tenir en compte que no forma part de l'objecte de la sol·licitud i reclamació conèixer la sanció imposada, ni la tipificació jurídica de la infracció, sinó només el número d'expedient i la persona jurídica afectada. Per tant, en la mesura en què no es demana conèixer aquestes dades (tipus d'infracció i sanció) referides a una persona jurídica, no és determinant per a la ponderació dels seus drets o interessos comercials distingir entre els casos en què l'expedient sancionador romanguí obert -i, per tant, la tipificació jurídica de la infracció mediambiental o l'eventual sanció amb què finalitzi el procediment sancionador no siguin definitives-, dels casos en què l'expedient ja hagi clos amb resolució ferma sobre aquests dos aspectes.

En canvi sí que resulta rellevant i determinant en la ponderació dels interessos privats legítims o els interessos econòmics legítims de les persones jurídiques a les què s'ha obert expedient sancionador distingir entre aquells casos en què la infracció de les mesures i condicions de la llicència mediambiental és presumpta (denúncia sense prova o comprovació objectiva), d'aquells altres en què la infracció ja ha quedat acreditada per inspeccions dels tècnics municipals o com a resultat de mesuraments realitzats per mitjans tècnics o altres mitjans que permetin comprovar de forma objectiva i científica la infracció, encara que el procediment sancionador no hagi finalitzat encara amb la tipificació de la infracció i la sanció que correspon aplicar que, com ja s'ha dit, no són objecte de la reclamació.

En el primer cas (denúncia no provada ni acreditada per l'Administració) el dany en el prestigi o bon nom de la persona jurídica no sembla justificat, ja que no hi ha constància fefaent de que hagi comès una infracció contravenint la llicència i causant potencialment un dany al medi ambient, i la difusió de sospites o indicis en aquest sentit, associades a la seva identitat, resultaria lesiva per

als seus interessos legítims, sense que aquest dany resulti necessari, adequat i proporcionat per a la finalitat del control de l'actuació sancionadora en matèria de protecció del medi ambient per part dels poders públics. En canvi, si ja s'ha comprovat i ha quedat acreditada la infracció mediambiental per inspecció o mesurament dels tècnics municipals, arran de la qual s'ha obert el procediment sancionador -per bé que es mantingui obert el procediment sancionador i, per tant, la valoració jurídica de la infracció i la seva tipificació i sanció corresponent encara sigui provisional-, no es pot ignorar que el perjudici en el prestigi de la persona jurídica infractora i la repercussió negativa que això tingui en els seus interessos econòmics no deriva pròpiament de que es conegui que se li ha obert un procediment sancionador per contravenir les condicions o requeriments de protecció mediambiental estipulats a la llicència municipal, sinó que el dany tindria realment l'origen en la seva actuació infractora, provada i acreditada. I en aquestes condicions, no sembla que el seu interès privat en preservar la seva reputació o bon nom, o els seus interessos econòmics, tinguin la legitimitat que li requereixen els articles 21.1.f LTAIPBG i 13.2.d LAIA per a imposar-se i fer-se prevalent al dret d'accés a la informació pública mediambiental i a l'interès general en el control dels poders públics en l'exercici de l'activitat sancionadora que tenen legalment atribuïda per a la protecció del medi ambient.

Nogensmenys, es té en compte que l'Ajuntament de Lloret de Mar no ha fet trasllat de la sol·licitud d'accés als tercers afectats, i per tant, les persones jurídiques infractores afectades per l'accés no han tingut l'oportunitat d'al·legar les circumstàncies específiques que puguin alterar la ponderació realitzada (més enllà del perjudici genèric derivat de la divulgació de la sanció, que ja s'ha ponderat), per la qual cosa, en fase d'execució d'aquesta Resolució, se les farà trasllat i podran, si ho consideren adient, formular les al·legacions d'oposició oportunes, que seran valorades per aquesta Comissió.[...]

IV.2.6 Intimitat i altres drets privats

DICTAMEN 3/2019 FJ 5 *Límits que concorren a l'accés directe per internet a les còpies digitals pels plànols.*

«[...] Intimitat i altres drets privats legítims caldria reconduir-ho a la protecció de la privacitat de les persones i a l'article 18 de la Constitució, que garanteix els drets a l'honor, a la intimitat personal i familiar, a la pròpia imatge, a la inviolabilitat del domicili i al secret de les comunicacions. [...]

Una qüestió que afecta especialment la interpretació d'aquest límit és la de si és aplicable per protegir únicament els drets indicats quan són de persones físiques, o protegeix també les persones jurídiques. Com veurem més endavant, l'LOPD protegeix les dades personals únicament de les persones físiques, i la mateixa interpretació s'hauria d'aplicar als béns jurídics addicionals de l'article 21.1.f LTAIPBG tant perquè en gran part els seus àmbits materials coincideixen, com perquè el concepte d'intimitat és difícilment separable de les persones físiques, i també pels termes (la vida privada) amb què s'expressa i justifica el precepte del CEADP del que deriva. Cal entendre, per tant, que no s'hauria d'aplicar, en general i sens perjudici del que es diu a l'apartat 9, aquest límit per protegir suposats drets a la intimitat (i vinculats) d'una persona jurídica.

Certament, es pot plantejar la concurrència d'aquest límit en la mena d'expedients que ara ens ocupa. Per exemple, l'eventual oposició del dret a la intimitat a l'accés al projecte constructiu d'un habitatge determinat o d'un edifici d'habitatges. D'entrada, no sembla que l'accés als plànols hagi de comportar, ni molt menys, invasió de la intimitat; de totes maneres, tampoc es pot descartar que hi pugui haver en determinats casos un perjudici per a aquest o algun dels altres béns protegits per aquest límit (en la mesura, per exemple, que algú pugui estimar que és invasiu el fet

que altres persones puguin saber com s'organitza per dins casa seva), i per tant calgui ponderar entre la seva protecció i el dret d'accés a la informació.

D'acord amb les anteriors consideracions, no es pot descartar que els plànols relatius a habitatges continguin informació que pugui resultar invasiva de la privacitat de les persones que hi viuen. Està clar que aquesta conclusió és sens dubte excessiva si hom pensa en els plànols típics d'un pis o d'una casa com la que viu la immensa majoria de les persones; si la construcció no s'aparta dels usos comuns i el plànol no indica res més que no sigui aproximadament predicable de la majoria d'altres habitatges, difícilment ningú pot oposar-se a la seva difusió per raons de privacitat. Ara bé, aquesta consideració general no treu que hi hagin construccions amb previsions internes singulars, que poden ser indicàries de pautes de vida privada diferents de la majoria de la gent; en aquests casos, si els plànols poden dur a la deducció d'aquestes pautes de vida diferenciada, es podria considerar que afecten la intimitat inherent al desenvolupament de la vida dins del domicili.

De cara a prevenir la difusió de plànols que puguin vulnerar la intimitat de persones, una possibilitat seria que els serveis tècnics municipals capacitats per valorar-ho (és a dir, segurament els mateixos a qui correspon l'atorgament de la llicència o el tràmit administratiu de control que correspongui) podessin fer alguna indicació eventualment restrictiva de la seva difusió, a més d'advertir les persones afectades de la seva possible difusió, en el marc del procediment administratiu corresponent».

RESOLUCIÓ 287/2019, FJ 5: *Restriccions a l'accés a un expedient d'anàlisi de riscos psicossocials a l'entorn laboral.*

«S'ha al·legat en oposició a l'accés que vulneraria el dret a la intimitat de les terceres persones afectades, protegit per l'article 18 CE. L'article 21.1.f LTAIPBG disposa que la protecció del dret a la intimitat i altres drets legítims constitueix un límit a l'accés que, com qualsevol altre, haurà de ser ponderat casuísticament. De la seva banda, l'article 22.2 LPRL determina la necessària protecció del dret a la intimitat i la dignitat de les persones treballadores en les actuacions de vigilància i control de la salut laboral

Sense conèixer el contingut de les declaracions ni l'origen del conflicte laboral, aquesta Comissió no pot valorar adequadament si la informació pot afectar el dret a la intimitat, tot i que l'entorn que s'avalua és, certament, laboral i no privat. Però tenint en compte que el Protocol s'activa per conflictes en l'entorn laboral que poden tenir com a causa la raça, el sexe, una discapacitat o una determinada orientació sexual, certament que en les declaracions o manifestacions dels companys de treball podria haver-hi al·lusions a la vida íntima o privada de les persones que hagi de ser protegida. [...]»

IV.2.7 Inspecció, vigilància i control

RESOLUCIÓ 15/2019, FJ 5: *El límit recollit a l'article 14.1.g LTAIPBGE té com a finalitat protegir l'exercici de les funcions administratives d'investigació i evitar que les persones investigades puguin entorpir-les destruint proves.*

«Pel que fa a l'aplicació de l'article 14.1.g LTAIPBGE, l'administració catalana no exerceix funcions de control o inspecció associades a la comprovació dels incidents adversos, i tampoc en relació amb el procediment seguit en seu de l'AEMPS arran de la comunicació de aquests incidents per l'autoritat catalana sembla que tingui encaix aquest supòsit, tenint en compte que no es tracta d'un procediment que tingui per finalitat perseguir la infracció o la sanció d'infraccions (l'AEMPS, en seu del procediment de reclamació davant del Consell de Transparència i Bon

Govern (R / 0397/2018 (100-001.094) va afirmar que “*La investigación de los incidentes adversos con los productos sanitarios está orientada a la protección de la salud, siendo su finalidad evitar la repetición de los mismos y adoptar las medidas oportunas para minimizar sus consecuencias negativas. Con ello no se persiguen finalidades de persecución de incumplimientos a la normativa o de ilícitos penales, que de producirse y ponerse de manifiesto como consecuencia de la investigación realizada por las autoridades sanitarias, corresponderían a otras instancias*”), ni el seu èxit requereix que es mantingui secret i aliè als investigats, ben al contrari, l'article 32 del Reial Decret 1591/2009, de 16 d'octubre, i l'article 28 del Reial Decret 1616/2009, de 26 d'octubre preveuen la col·laboració i participació dels fabricants o els seus representants en el procediment de comprovació dels incidents adversos, sempre que sigui possible.

En qualsevol cas, i de la mateixa manera que en el supòsit anterior, l'aplicació del límit previst per l'article 21.1.c LTAIPBG i 14.1.g LTAIPBGE no quedaria justificada ni resultaria proporcional al seu objecte i finalitat si el procediment de comprovació dels incidents adversos hagués finalitzat ja, i per tant, el seu desenvolupament no pogués veure's perjudicat per l'accés».

IV.2.8 Infraccions i sancions (art. 21.1.b. LTAIPGB)

RESOLUCIÓ 340/2019, FJ 5: *Accés a la informació sobre procediments sancionadors en llicències ambientals.*

Fonament jurídic reproduït a l'apartat IV.2.5 Drets econòmics i comercials

RESOLUCIÓ 342/2019, FJ 2: *El límit a l'accés a informació relativa a la investigació o sanció d'infraccions administratives no opera un cop resol't l'expedient.*

«Per una altra banda, l'únic límit invocat per la Fundació que podria justificar la denegació de la informació sol·licitada (el de l'article 21.1.b, segons el qual es podria denegar la informació sol·licitada si la seva divulgació comporta un perjudici per a la investigació o la sanció d'infraccions), hauria operat únicament fins l'11 de març del 2019, data en la que hauria finalitzat el procediment sancionador contra l'empresa prestadora del servei, tal com argumenta l'informe de la Fundació; certament, en coherència amb el que estableix la Memòria del Conveni del Consell d'Europa sobre l'accés a la informació pública, la GAIP ha considerat a diverses resolucions que aquest límit, que protegeix la investigació i la sanció d'infraccions, únicament té sentit de ser aplicat mentre els procediments d'investigació o sanció estan oberts, ja que la difusió de la informació que els integra podria influir en la seva resolució i fins i tot facilitar que els investigats o els presumptes infractors podessin defugir les seves responsabilitats, però un cop finalitzats aquests procediments no tindria raó de ser l'aplicació del límit que protegeix precisament la seva tramitació. Per tant, en el moment actual el límit citat ja no seria operatiu [...]».

IV.2.9 Igualtat de les parts de processos judicials

RESOLUCIÓ 210/2019, FJ 2: *L'aplicació del límit de l'article 21.1.d LTAIPBG té per objecte protegir informació elaborada per a la defensa de les parts en un procediment judicial.*

«[...] Efectivament, l'estudi fet pels seus propis serveis jurídics sobre la viabilitat que poguessin tenir els recursos interposats per l'Ajuntament pot contenir informació relativa als elements de defensa de la seva pretensió, o consideracions sobre l'efectivitat o feblesa dels seus arguments davant dels tribunals, que descobreixin la seva estratègia o afebleixin la seva posició en el procés judicial. Certament, la persona reclamant no és part del procés (ho són aquesta Comissió i l'Ajuntament) però no és menys cert que n'és persona directament afectada i interessada, ja que és

a qui les resolucions recorregudes per l'Ajuntament li reconeixen el dret d'accés i, per tant, a qui perjudiquen els recursos interposats per l'Ajuntament, i com a tal, podria ser-ne part en un futur, ja que el procediment roman obert. Atenent aquests arguments i consideracions, l'informe dels serveis jurídics municipals sobre la viabilitat dels recursos plantejats per l'Ajuntament, desvetllat a la persona reclamant en aquests moments en què els processos resten pendents de decisió judicial, pot, efectivament, perjudicar la posició de l'Ajuntament en el procés i, per tant, cal considerar que l'accés queda afectat pel límit de l'article 21.1.d LTAIPBG.

Ara bé, per expressa disposició de l'article 22 LTAIPBG, els límits al dret d'accés s'han d'aplicar proporcionalment a l'objecte i finalitat de protecció que persegueixen, i subjectes temporalment a que perdurin les raons que en justifiquen l'aplicació, de tal manera que un cop resulti innecessària la protecció de la igualtat de les parts en el procediment i del dret a la tutela efectiva, és a dir, clos el procediment judicial amb sentència ferma, el límit de l'article 21.1.d no serà aplicable i els informes dels serveis jurídics sobre la viabilitat dels recursos en qüestió podran ser accessibles, especialment per a la persona reclamant que en resulta directament afectada en el seu dret d'accés, considerant que ja no podrien alterar la posició ni la defensa judicial dels interessos de l'Ajuntament i, en canvi, té rellevància per a la finalitat de la transparència dels processos de presa de decisions dels poders públics, i per als interessos particulars del reclamant, conèixer si la decisió de recórrer contra les resolucions que estimaven el seu dret i que obligaven als grups polítics a justificar les subvencions rebudes estava fonamentada en la seva valoració i criteris jurídics defensats pels serveis jurídics municipals, o bé va ser una decisió política presa contra el criteri tècnic.

(Antecedent 2.6): Si s'ha tingut en compte el cost dels recursos.

Argumenta l'Ajuntament que aquesta petició s'ha de considerar subsumida en el punt anterior, i ha de ser desestimada per aplicació del mateix límit relatiu a la igualtat de les parts en els processos judicials. De ser així, és a dir, si l'informe dels serveis jurídics en relació amb la viabilitat dels recursos feia aquesta previsió de costos associats als recursos judicials, cal reproduir aquí els mateixos arguments esgrimits en el punt anterior, que porten a idèntica decisió en relació amb l'accés diferit al tancament ferm dels processos judicials.

Ara bé, tenint en compte que el que es demana és, senzillament, saber si el factor econòmic s'ha considerat en el procés de presa de decisió de recórrer les resolucions de la GAIP de referència, o si aquest factor no s'ha tingut en compte, és probable que se'n pugui tenir constància de manera separada a l'informe dels serveis jurídics, considerant que la darrera decisió d'interposar els recursos la va prendre l'Alcaldia (que sabrà si el va tenir en compte o no) o el Ple, en quin cas del debat i de les consideracions que s'hagin formulat en quedarà constància documental a les actes. D'altra banda, no sembla que pugui afectar la igualtat de les parts en el procediment conèixer si el Ple o l'Alcaldia van prendre en consideració, com un factor present en el procés de presa de decisió de la interposició dels recursos, el seu cost (l'import del qual no es demana) o si la decisió de recórrer no va tenir-lo en compte. D'acord amb això, s'estima el dret de la persona reclamant a obtenir de l'Ajuntament la resposta, en sentit positiu o negatiu, a si el Ple o l'Alcaldia, en l'adopció de la decisió d'interposar els recursos contra les resolucions de la GAIP, va tenir en compte el seu cost.

(Antecedent 2.7): Còpia dels escrits presentats davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en relació amb els recursos abans esmentats.

L'Ajuntament argumenta que l'accés a aquesta documentació es regirà per les previsions dels articles i 235 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial (LOPJ) que resultaria aplicable per la via de la DA.2a (en referència molt probablement a la disposició addicional primera.2 de l'LTAIPBG), que disposa que l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim especial d'accés es regirà per la seva normativa específica i, amb caràcter supletori, per

l'LTAIPBG. No obstant això, no semblen aplicables al cas les previsions de l'LOPJ citades, que regularien les peticions de documentació judicial fetes per les parts als propis tribunals i funcionaris de l'Administració de Justícia en l'exercici del seu dret d'accés al sumari i en el marc dels processos en què participen, supòsit que no es pot incloure en l'exercici del dret d'accés a la informació pública de l'article 18 LTAIPBG, per les raons següents:

D'una banda, des del punt de vista material, la informació integrant dels sumaris de processos judicials, com a tal, no es pot considerar informació pública en els termes en què la defineix l'article 2.b en relació amb el 2.f LTAIPBG (informació en poder de les administracions i organismes a què es refereix l'article 3.1.a, b i c LTAIPBG). L'Administració de justícia queda fora de l'àmbit d'aplicació de la LTAIPBG i, per tant, no és informació sobre la qual es projecti el dret d'accés regulat per la LTAIPBG en el seu article 18.

D'altra banda, del tenor literal de l'article invocat per l'Administració i de la seva ubicació sistemàtica en l'LOPJ se'n desprèn que no s'hi regula un règim públic d'accés a la informació, sinó l'accés als documents incorporats a causes judicials que les parts i altres persones poden demanar als lletrats de l'Administració de Justícia i funcionaris competents de l'oficina judicial. Així es desprèn de l'article 234 LOPJ [...].

Per tant, no es pot dir, com afirma l'Ajuntament, que, als efectes de la DAP.2 LTAIPBG, els articles 234 i

LOPJ regulin un règim especial d'accés del que la LTAIPBG resulti tan sols supletori. Aquests preceptes regulen l'accés de les parts d'un procés a la documentació que integra un sumari judicial, que pot incloure informació de tot tipus: pública, privada, confidencial, etc., l'accés no pot negar-se a les parts ja que és inherent a el seu dret de defensa en el marc del procés judicial. I entre aquesta informació, podrà haver documents que hagin estat elaborats per l'Administració i que constin en els seus arxius administratius, però la sola coincidència del document en mans de l'Administració amb el qual s'hagi aportat als tribunals no implica que hagi de quedar subjecte sempre i en tot cas al règim d'accés al sumari judicial; només ho serà quan se sol·liciti per les parts al tribunal o als lletrats o funcionaris de l'Administració de Justícia.

Així es va establir per aquesta Comissió, en un supòsit similar, en la Resolució 181/2017, de 7 de juny, FJ2: *«L'article 234.2 i la resta de preceptes d'aquesta part de la LOPJ (com l'article 235, sobre l'accés dels interessats als llibres, arxius i registres judicials, l'article 235 bis, sobre l'accés a les sentències i altres resolucions judicials, o el nou capítol 1 bis d'aquest títol, amb regles específiques sobre el tractament de dades personals amb fins jurisdiccionals pels tribunals), per tant, no pretenen en cap moment modular o incidir en el règim d'accés a informació pública garantit per la legislació de transparència, sinó que tenen per finalitat regular l'accés a aquest tipus específic d'informació que es troba en mans del Poder Judicial, sotmetent a regles materials i procedimentals totalment diferents i independents de les previstes per la LTAIPBGE i la LTAIPBG. Així ho confirma el desenvolupament reglamentari d'aquests preceptes de la LOPJ dut a terme pels articles 1 a 7 del Reglament 1/2005 dels aspectes accessoris de les actuacions judicials, aprovat per Acord de 15 de setembre de 2005 del Ple del Consell General del poder judicial, on s'estableix, entre altres aspectes, que les sol·licituds d'accés s'han de dirigir als secretaris judicials, precisant el document o documents als quals es vol accedir i "exposant la causa que justifica el seu interès", que la sol·licitud serà resolta en el termini de dos dies, amb silenci negatiu, sent impugnable davant el jutge o president que correspongui, i que contra l'acord d'aquest jutge o president es podran interposar els recursos que estableix el Reglament 1/2000 dels òrgans de govern dels tribunals, aprovat per Acord de 26 de juliol de 2000 del Ple del Consell General del Poder Judicial (article 4). En no ser d'aplicació la LTAIPBGE, els sol·licitants d'accés a actuacions judicials no disposen de la possibilitat de reclamar davant els òrgans de garantia previstos per aquesta llei,*

com el Consell de Transparència i Bon Govern estatal o la pròpia GAIP. El fet que aquesta regulació, que ha estat modificada per última vegada el 2015 (després, per tant, de l'aprovació de la LTAIPBGE), sigui més restrictiva que la continguda en la legislació de transparència per a l'accés a la informació administrativa, és comprensible si es té en compte que la gran majoria d'actuacions judicials es refereixen a litigis entre subjectes particulars, on no hi ha cap interès públic en l'accés als documents que les integren”.

Per tant, vist que no ens trobem davant d'una sol·licitud adreçada a l'Administració de Justícia en relació amb documentació d'un sumari judicial per una de les parts, sinó davant una sol·licitud d'informació dirigida a l'Ajuntament per obtenir els documents elaborats pel propi Ajuntament i que aquest té en el seu poder, encara que es tracti de documents que han estat presentats davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en el marc dels recursos a què es refereix la reclamació, no s'ha d'aplicar a aquesta sol·licitud i reclamació les previsions de la LOPJ, sinó que s'ha de considerar una sol·licitud d'accés sotmesa al règim jurídic de l'LTAIPBG, a la qual podria ser-li aplicable, com argumenta subsidiàriament l'Ajuntament, el límit de l'article 21.1.d de l'LTAIPBG.

En el Dictamen 5/2016, de 13 d'octubre, aquesta Comissió ja va establir el criteri interpretatiu sobre aquest límit [...].

Es tracta, doncs, de protegir l'estratègia de defensa o els informes pericials que hagin de constituir elements probatoris d'una part mentre no hagin de ser mostrats a l'altra, per evitar que, per la via fraudulenta del dret d'accés, la contrapart pugui exigir a l'Administració que li mostri els elements estratègics per a la seva defensa abans del moment processal en què han d'aflorar, causant-li un perjudici i debilitant la seva posició en el judici.

Així es va establir en la Resolució 84/2017, de 8 de març, que va desestimar l'accés d'un comitè d'empresa a informes jurídics encarregats per l'empresa pública a bufets externs per preparar la seva defensa en el marc d'un conflicte col·lectiu plantejat pel comitè d'empresa que actuava com reclamant en aquell procediment davant la GAIP, i que es trobava pendent de resolució judicial. L'empresa havia desestimat el lliurament dels documents al comitè d'empresa reclamant atès que contenien “informació jurídica específica sobre el contingut i l'abast de la demanda de conflicte col·lectiu objecte d'aquest procediment, així com de la postura processal a adoptar per l'empresa en aquest procediment”, i si accedís als mateixos el comitè d'empresa sabia “quin és el criteri de la demandada i el contingut de la seva defensa abans de la celebració del judici”. Precisament perquè el judici no s'havia celebrat encara i perquè és documents eren preparatoris del què seria la seva estratègia de defensa i probatòria, encara no mostrada a la contrapart, aquesta Comissió va considerar aplicable el límit i desestimable l'accés del comitè d'empresa a aquesta informació, atenent que, efectivament, en aquell cas, es produiria un desequilibri entre les parts que afebliria la posició de l'Administració en el procés si se li obligava, per la via del dret d'accés, a mostrar les seves armes al comitè abans d'hora, sense poder ella, al seu torn, conèixer l'estratègia de defensa de la contrapart fins a començat el judici.

Ara bé, el supòsit objecte d'aquesta Resolució és clarament diferent. No només, com al·lega l'Ajuntament, perquè la persona reclamant no és part del procés, sinó fonamentalment perquè la documentació que se sol·licita l'accés a la qual s'avalua ja ha estat presentada als tribunals i per tant, no només ja és coneguda per la contrapart (aquesta Comissió), sinó fins i tot ha estat ja contestada davant del Tribunal, de manera que no s'aconsegueix a veure en què pot afectar la igualtat de les parts l'accés que es reclama i que l'Ajuntament denega. Els arguments i proves que es contenen en els escrits ja aportats al Tribunal i traslladats a la contrapart són perfectament coneguts per les parts i, per tant, no hi ha cap desavantatge en què la persona reclamant pugui accedir-hi, sobretot tenint en compte que resulta directament afectada en els seus interessos i

drets pel procés judicial, atès que el seu objecte és anul·lar les resolucions que van estimar el seu dret d'accés, i que fins i tot podria ser-ne part i, com a tal, conèixer totes les actuacions que l'Ajuntament portés a terme.

Això no inclou, per descomptat, els documents elaborats o preparats per a la seva futura aportació al procés, que s'hauran d'excloure de l'accés a la mesura que encara no són coneguts per la part contrària i desvetllar-los prematurament podria, efectivament, perjudicar l'estratègia i la posició l'Ajuntament en el procés. Però la sol·licitud fa referència als documents ja presentats davant del Tribunal. En aquests termes, no es pot considerar que l'accés a la documentació aportada per l'Ajuntament en el marc del procediment pugui perjudicar el seu dret a la tutela judicial efectiva o pugui, en alguna manera, desequilibrar la igualtat de les parts afegint la posició de l'Ajuntament [...].»

IV.2.10 Seguretat pública

DICTAMEN 3/2019, FJ 3. Límits que concorren a l'accés directe per internet a les còpies digitals dels plànols.

«[...] Aquest límit és susceptible de ser interpretat amb continguts substancialment diferents. Aplicat en sentit estricte, o d'acord amb un contingut mínim, pot dur a la denegació de l'accés a informació relativa a serveis o equipaments directament relacionats amb la seguretat pública, com ara comissaries, presons, parcs de bombers o xarxes de comunicacions dels cossos de seguretat i similars, així com també a elements determinats de projectes relatius a edificis de gran afluència pública, com ara controls d'accessos o alarmes de grans estadis o auditoris. En aquest sentit estricte o de mínims, el més probable és que aquest límit podria afectar un nombre més aviat reduït de projectes i expedients, segurament la majoria de caràcter públic.

Tanmateix, el concepte de seguretat pública pot tenir un contingut més ampli, i incloure qualsevol element que pugui constituir un factor de risc per a la seguretat de persones o béns. En aquest sentit, també podria afectar la seguretat pública l'accés a informació específica de seguretat la difusió de la qual pugui fer més vulnerables persones determinades (com ara la localització de sensors o de sistemes d'alerta o de protecció de qualsevol tipus d'edificis, de locals o d'habitatges) o a informació relativa a construccions, equipaments o serveis que, per la seva significació, poden trobar-se en un major risc o vulnerabilitat d'agressions o atemptats (centrals d'energia, bancs, centres de salut, etc.).

Segons la Memòria del Conveni 205 del Consell d'Europa sobre l'Accés als Documents Públics (CEADP) que, com a estàndard internacional en aquesta matèria, ha servit d'inspiració al legislador estatal i català al regular els límits al dret d'accés, i que també inclou el límit de la seguretat pública, infringiria aquest límit la divulgació de documents relatius a sistemes de seguretat d'immobles i comunicacions, criteri que avalaria la segona interpretació apuntada, de donar un contingut relativament ampli al concepte de seguretat pública, si bé sempre circumscrit a elements específics de prevenció o seguretat.

Per tant, cal entendre que el límit de la seguretat pública no pot impedir, per exemple, l'accés a informació (com ara plànols o projectes constructius) que no contingui referències concretes a elements o sistemes de seguretat o que no sigui relativa a equipaments o construccions especialment sensibles per a la seguretat o vulnerables, però sí que podria impedir l'accés si es donen aquestes circumstàncies.

D'acord amb les anteriors consideracions, abans de publicar els plànols objecte de la consulta l'Ajuntament hauria de valorar si poden contenir informació que pugui suposar un risc per

a la seguretat de les persones i dels béns, bé sigui perquè es tracta de plànols d'equipaments o serveis col·lectius, que són vulnerables per aquest sol fet, o bé perquè contenen previsions específiques sobre sistemes o precaucions de seguretat. Si aquest primer test de potencial afectació a la seguretat fos positiu, caldria o bé no publicar els plànols en qüestió, o bé fer-los objecte de publicació només parcial, havent suprimit els elements que afecten les condicions de seguretat, sens perjudici que en el marc d'un procediment d'accés a la informació pública i en atenció de les circumstàncies del cas puguin ser objecte d'un accés major [...]».

V. MATÈRIES OBJECTE DEL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

V.1. LLICÈNCIES I URBANISME

V.1.1 Urbanisme i llicències d'obres

RESOLUCIÓ 778/2019, FJ 2: *Accés a plans especials urbanístics pendents d'aprovació.*

«[...] Considerant que la fase de redacció del Pla ja ha finalitzat (segons afirma l'informe del Regidoria de Sostenibilitat, Serveis Ambientals i Medi Natural, que estableix que el Pla ja està redactat), i, per tant (i amb independència de si s'ha elaborat amb mitjans propis o contractats), és informació pública en poder de l'Ajuntament; a la vista de què l'Ajuntament no justifica ni motiva quin és el perjudici concret i directe que derivaria de l'accés per part de l'associació forestal en la protecció del medi natural o l'ordenació dels usos que persegueix el Pla especial urbanístic objecte de reclamació, ni ha justificat tampoc que la desestimació que fa de qualsevol forma d'accés (rebre informació, consulta i còpia) sigui la mesura menys restrictiva possible del dret d'accés i resulti proporcionada i respectuosa amb el principi d'accés parcial que consagra l'article 25 LTAIPBG; en atenció a la finalitat d'actuació de l'associació forestal reclamant i a l'objecte i la finalitat del Pla especial, de protecció de l'espai natural fluvial i de recuperació ecològica, correspon estimar la reclamació i declarar el dret de l'associació forestal reclamant a consultar el Pla objecte de reclamació».

V.2. INFORMACIÓ TRIBUTÀRIA

V.2.1 Informació tributària

RESOLUCIÓ 324/2019, FJ 3: *Resulta coherent amb l'LTAIPBG que les decisions sobre les exempcions de l'IBI no escapin del règim de rendició de comptes de les administracions públiques.*

«L'Impost sobre Béns Immobles (IBI) és un tribut directe, de caràcter real, que grava el valor dels béns immobles (article 60 del Reial Decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes locals (TRLHL). Es tracta de la principal figura impositiva de les hisendes locals i -considerant que els pressupostos municipals es nodreixen dels impostos i tributs recaptats, i molt singularment en el cas dels ajuntaments, de l'IBI -, l'afectació que té la recaptació d'aquest impostos sobre la capacitat d'actuació pública finançada amb recursos municipals és directa i innegable, i conseqüentment, té rellevància pública conèixer la gestió recaptatòria municipal i la presa de decisió d'exempcions de l'IBI, que comporten la minva

d'ingressos municipals al càrrec poden realitzar-se les polítiques públiques i la prestació de serveis públics.

El TRLHL regula en el seu article 61.5 els supòsits de no subjecció a l'IBI: les carreteres, els camins, les altres vies terrestres i els béns del domini públic marítim-terrestre i hidràulic, sempre que siguin d'aprofitament públic i gratuït per als usuaris; els béns patrimonials de l'Ajuntament i els béns afectats a un servei públic gestionat per l'Ajuntament, excepte els immobles cedits a terceres persones mitjançant contraprestació; els immobles propietat de l'Ajuntament de domini públic afectats a ús públic.

L'article 62 TRLHL, per la seva banda, regula les exempcions en l'IBI, en els següents termes [...]

D'acord amb aquesta regulació, la legislació reguladora de les hisendes locals preveu supòsits de no subjecció (art. 61.5 TRLHL) i supòsits d'exempció (art. 62 TRLHL) en uns casos, directament (apartat 1), d'altres que ho són prèvia sol·licitud (apartat 2) i d'altres que queden en mans de l'Ajuntament: la potestat de regular una exempció a favor dels béns titularitat de centres sanitaris públics (apartat 3) i en supòsits en què no sigui eficient la gestió del tribut, havent de determinar el Ajuntament per ordenança fiscal quin seria aquest llindar de quota per sota del qual considera que li resulta ineficient recaptar l'IBI.

Per la seva banda, la Llei 49/2002, de 23 de desembre, de règim fiscal de les entitats sense fins lucratiu i dels incentius fiscals al mecenatge, en el seu article 15, recull també l'exempció de l'IBI dels béns immobles de titularitat de entitats sense fins lucratiu, exceptuant als béns afectats a explotacions econòmiques que no estiguin exemptes de l'Impost sobre Societats i condicionant-lo a que ho comuniquin a l'Ajuntament ja que compleixin amb els requisits i supòsits del règim fiscal especial que es regula en la pròpia llei. I en la seva disposició addicional novena es preveu que s'apliqui aquest precepte també a l'Església catòlica, les altres esglésies, confessions i comunitats que tinguin subscrit un acord de cooperació amb Espanya, i altres entitats i associacions religioses.

Tant per al control de la correcta aplicació per part de l'Ajuntament dels supòsits determinats legalment com no-subjectes o exempts d'IBI com, especialment, per a l'avaluació de la potestat discrecional d'establir exempcions, resulta rellevant per a la fi de la transparència conèixer la actuació de l'Ajuntament en aquest àmbit. Però és que, a més d'aquest marge de decisió sobre què immobles poden quedar exempts d'IBI, l'Ajuntament té potestats decisòries sobre el tipus de gravamen que s'imposa en concepte d'IBI, acotat per uns mínims i màxims legalment establerts. Efectivament, l'article 71 TRLHL estableix un tipus de gravamen mínim i màxim amb caràcter supletori (entre el 0,4% i el 1,1% per a béns immobles urbans, entre el 0,3% i el 0,9% per a béns immobles rústics, i d'un 0,6% per als béns immobles de característiques especials, que els ajuntaments poden modificar sense que pugui ser inferior al 0,4% ni superior al 1,3%), i també reconeix la capacitat dels ajuntaments de incrementar-los, d'acord amb uns determinats criteris i percentatges; d'establir per als béns immobles urbans, exclosos els d'ús residencial, tipus diferenciats atenent als usos establerts en la normativa cadastral per valorar les construccions; d'imposar un recàrrec de fins al 50% de la quota líquida si es tracta d'immobles d'ús residencial que es troben desocupats amb caràcter permanent; o de decidir aplicar un tipus de gravamen reduït quan entrin nous valors cadastrals d'immobles rústics i urbans resultants de procediments de valoració col·lectiva de caràcter general, per un període màxim de sis anys i sempre que no siguin inferiors al 0,1% per als béns immobles urbans, ni al 0,075 per cent, si es tracta d'immobles rústics.

Queda clar, doncs, que la llei deixa un marge de decisió considerable als Ajuntaments sobre el tipus de gravamen a aplicar i, en conseqüència, sobre la quota d'IBI que correspon a cada

immoble (article 71 TRLHL) i sobre l'aplicació d'exempcions a l'IBI (articles 62.3 i 4 TRLHL), i que aquesta decisió té un impacte directe i real sobre les finances públiques locals i sobre els obligats tributaris, per la qual cosa resulta coherent amb el règim de transparència de l'LTAIPBG que el procés de presa de decisió i la pròpia decisió en matèria d'exempcions de l'IBI no s'escapi al règim de rendició de comptes a què se sotmet a les administracions públiques, com també ha de estar-ho l'aplicació de les previsions legals de no subjecció o d'exempció».

V.3. PADRÓ MUNICIPAL

V-3.1 Padro municipal d'habitants

RESOLUCIÓ 69/2019, FJ 3: *La protecció de les dades personals no impedeix l'accés dels regidors a les altes i baixes del padró municipal.*

«[...] La informació demanada sens dubte ha d'estar en poder de l'Ajuntament, atesa la competència municipal en la formació, manteniment, revisió i custòdia del padró municipal d'habitants, atribuïda per l'article 17.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL). L'Ajuntament argumenta que no pot facilitar accés a aquestes dades a les persones reclamants, perquè ho impediria la normativa de protecció de dades personals. Aquestes consideracions han de ser refusades, per les raons que s'exposen seguidament.

Les tasques de formació i manteniment del Padró i el règim jurídic d'accés a les seves dades són regulats pels articles 15 a 17 LRBRL, 39 a 42 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril i 53 a 92 del Reglament de població i demarcació territorial dels ens locals, aprovat pel Reial Decret 1690/1986, d'11 de juliol. Tal com posa de manifest l'informe de l'APDCAT, aquesta normativa estableix la confidencialitat de les dades padronals i es preveu que es puguin cedir a altres administracions públiques, sense consentiment previ de les persones afectades, si ho necessiten per a l'exercici de les seves competències. Aquestes mateixes previsions serveixen per fonamentar el dret de les regidores i del regidor reclamants a la informació que sol·liciten, ja que si aquesta informació pot ser cedida a altres administracions públiques, amb més raó ha de ser accessible als membres del mateix Ajuntament, que també la necessiten, en aquest cas per a l'exercici de les seves funcions de control de l'activitat municipal, i que esdevenen obligats a respectar-ne la confidencialitat per la previsió expressa de l'article 164.6 TRLMRLC.

A la vista de les anteriors consideracions i de l'informe de l'APDCAT referit per l'antecedent 9, cal concloure que les persones reclamants tenen dret a la informació sol·licitada, amb les precisions següents:

En primer lloc, i d'acord amb el que indica l'informe de l'APDCAT, per aplicació del principi de minimització de dades caldria facilitar les mínimes necessàries per atendre els termes de la sol·licitud. Tenint en compte que el padró conté diverses dades personals, en principi sembla que els termes de la sol·licitud serien atesos correctament si es facilita únicament la identitat (nom i cognoms) de cada una de les altes i de les baixes; no gensmenys, si les persones reclamants necessiten posar-se en contacte amb alguna d'elles, per tal de verificar la idoneïtat de la respectiva inscripció, seria exigible a l'Ajuntament que els faciliti també una adreça de contacte [...].»

VI. RÈGIMS ESPECIALS D'ACCÉS A INFORMACIÓ PÚBLICA

VI.1. ELECTES LOCALS

VI.1.1 Accés dels electes a la informació dels consorcis dels quals són membres les administracions respectives

RESOLUCIÓ 624/2019, FJ 1: *Els electes locals tenen dret a la informació de la respectiva entitat local encara que no invoquin la seva condició d'electe, esmentin la normativa de règim local, o justifiquin la necessitat de la informació per a desenvolupar les seves tasques representatives.*

«L'informe municipal argumenta que la sol·licitud d'informació municipal formulada per la persona reclamant no invoca la seva condició d'electe, ni manifesta que necessiti la informació demanada per a l'exercici de les seves funcions representatives, motiu pel qual l'Ajuntament hauria tramitat la sol·licitud d'acord amb el règim general del dret d'accés a la informació pública establert per l'LTAIPBG.

Ni l'article 164 TRLMRLC, ni el 14 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic (ROF) de les entitats locals aprovat pel Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre (que és la disposició invocada per l'informe municipal) requereixen en cap moment que les sol·licituds d'accés a la informació municipal presentades pels electes i les electes locals hagin d'invocar expressament la seva condició o la normativa citada perquè siguin tramitades d'acord amb ella. De fet, la condició de regidor de la persona reclamant deu ser perfectament coneguda pels serveis municipals; i si en tenen algun dubte, poden comprovar que, a més del nom del regidor sol·licitant, la instància de sol·licitud fa constar com a raó social la del grup municipal del qual forma part. Establerta i coneguda pels serveis municipals la condició de la persona sol·licitant de membre de la corporació municipal, el que és procedent és aplicar a la sol·licitud el règim jurídic establert per a l'accés dels i de les electes locals a la informació municipal, que és més favorable al dret d'accés (terminis més curts de tramitació i major abast material del dret) que el règim jurídic establert per l'LTAIPBG. La decisió unilateral dels serveis municipals d'aplicar a la sol·licitud l'LTAIPBG, en comptes del TRLMRLC i el ROF, no té cap fonamentació expressa a la normativa vigent i té efectes perjudicials per al dret de la persona reclamant a la informació municipal, motius pels quals s'ha de qualificar d'improcedent. Els i les electes locals tenen dret a la informació de la respectiva entitat local, de conformitat amb el règim jurídic establert pels articles 164 TRLMRLC i 14 ROF, encara que no invoquin expressament aquests preceptes ni la seva condició, amb el ben entès que aquesta és presumptament prou coneguda pels serveis municipals

[...] És cert que el dret d'accés dels i de les electes locals a la informació municipal regulat per la legislació de règim local es legitima en l'exercici de les seves funcions representatives, motiu pel qual hom el considera fonamentat en i vinculat amb el dret de participació política en els afers públics de l'article 23 de la Constitució, circumstància que li dóna un caràcter reforçat respecte del dret ciutadà general d'accés a la informació pública regulat per l'LTAIPBG. Aquesta consideració comporta que les sol·licituds d'electes emparades en la legislació de règim local materialment han de tenir relació o per finalitat el servei a l'exercici de les funcions representatives que les legitimen, de manera que seria improcedent que invoquessin aquest dret d'accés reforçat per demanar informació útil només per a la seva esfera privada. Ara bé: això no comporta que necessàriament tota sol·licitud d'informació presentada per electes locals hagi de manifestar expressament que la informació demanada és necessària per a l'exercici de les seves funcions representatives (de fet, cap disposició de la normativa de règim local ho requereix); el rellevant és que materialment

ho sigui, de necessària per a l'exercici de les seves funcions, i la presumpció serà en tot cas que ho és, havent de provar el contrari qui ho posi en qüestió. Així s'expressa la jurisprudència del Tribunal Suprem (STS de 9 de maig de 1998), que estableix que els electes no han de justificar un motiu o funció específica directa i concretament connectat amb la informació a la qual volen accedir, i n'és conseqüència també que aquesta falta d'especificació no pot ser motiu per a la desestimació de la sol·licitud d'informació (STS de 5 de novembre de 2000), i que fins i tot s'ha d'emparar que pugui convenir-los no dir per a què volen la informació a fi de no desvetllar les seves estratègies d'actuació política (STS de 26 de juny de 1998 i de 27 de novembre de 2000), de manera que correspondria a la corporació local la càrrega de la prova de què la finalitat perseguida per l'electe local no té relació amb la seva funció institucional sinó que persegueix un interès o benefici personal o de terceres persones (STS de 12 de novembre de 1999).

D'acord amb això, no es pot condicionar l'accés a informació dels electes locals a la justificació prèvia i expressa en la sol·licitud del lligam i utilitat de la informació amb la seva funció, sinó que la motivació de la sol·licitud en l'exercici de les seves funcions s'ha d'entendre implícita, i en el cas que se'n sospiti una finalitat diferent en interès privat que determini la desestimació de l'accés, caldrà que l'Administració ho justifiqui i acrediti».

VI.1.2 Aplicació d'altres límits

RESOLUCIÓ 624/2019, FJ 5: Els límits que restringeixen el dret dels i de les electes locals a la informació municipal són els establerts per l'article 164.3 TRLMRLC.

«L'informe municipal al·lega la concurrència dels límits dels apartats b (la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries) i f (la intimitat i els altres drets privats legítims) de l'article 21.1 LTAIPBG, motiu pel qual denega l'accés a documents determinats, malgrat estar annexes a l'escrit de la demanda, a més de formar part de l'expedient judicial (denúncia a la inspecció de treball, resolució impugnada, informe mèdic, valoració de l'Institut Català d'Avaluacions Mèdiques i informe mèdic de l'Agència de Salut Pública de Catalunya).

Els límits invocats per l'Ajuntament no són aplicables al cas, perquè els que limiten el dret dels i de les electes locals a la informació municipal són els establerts per l'article 164.3 TRLMRLC, i no els regulats per l'LTAIPBG, com s'argumenta al fonament jurídic 1. A més, el límit de l'article 21.1.b LTAIPBG protegeix el corresponent procediment administratiu d'investigació o sanció, per tal d'evitar que la seva divulgació pugui impedir que arribi a bon fi; en aquest cas, el procediment ja està clos, fins i tot hi ha sentència judicial, i per tant no tindria sentit l'aplicació d'aquest límit.

L'article 164.3 TRLMRLC estableix que la denegació de sol·licituds d'electes locals a la informació de la respectiva entitat únicament es pot fonamentar en els supòsits següents: a) *Quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge.* b) *Quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial.* No és versemblant que concorri en aquest cas el supòsit b de l'article 164.3 TRLMRLC (secrets oficials o sumarials) i en tot cas no s'ha invocat. Per tant, únicament es procedent denegar la informació sol·licitada que pugui vulnerar el dret a l'honor i a la intimitat personal o familiar.

La GAIP ha entès que l'afectació a l'honor i la intimitat personal o familiar és assimilable a la difusió de dades personals especialment protegides, que és proscriu per l'article 9 del Reglament (UE) 2016/679, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les dades personals de les persones físiques (REPD); segons aquest precepte, no es poden divulgar dades de les persones físiques relatives a l'origen ètnic o racial, conviccions o creences polítiques, filosòfiques o religioses, filiació

sindical, dades biomètriques, relatives a la salut, a la vida sexual o a l'orientació sexual. I és que els conceptes d'honor i intimitat com a límits al dret d'accés dels i de les electes locals s'han d'interpretar restrictivament, en la mida que tots els membres de l'Ajuntament, fins i tot els de l'oposició, formen part de la institució de govern i administració municipal, no són aliens a ella, de manera que la informació a la que accedeixen en realitat no és per aquest motiu objecte de cessió a una persona externa, i esdevenen obligats legalment per l'article 64.6 LTAIPBG a guardar-ne la confidencialitat.

Per una altra banda, els antecedents també posen de manifest que aquesta Reclamació s'ha posat en coneixement de la persona afectada per la documentació sol·licitada, a qui s'han donat deu dies per formular al·legacions. El fet que no n'hagi format cap permet pressuposar que no es considera especialment perjudicada per la difusió de la informació sol·licitada.

La GAIP desconeix el contingut de l'expedient que és objecte de la Reclamació, en els termes establerts pel fonament jurídic 2. Nogensmenys, l'informe municipal aporta una relació (no està clar que sigui exhaustiva) dels documents que el formen. D'aquests, és inqüestionable que no es poden difondre, tant perquè vulneren la intimitat de la persona afectada, com per imperatiu de l'article 9 REPD, els dos informes mèdics i la valoració de l'Institut català d'avaluacions mèdiques. Si l'Ajuntament considera que el supòsit de l'article 164.3.a TRLMRLC concorre en algun altre document inclòs a l'expedient judicial sol·licitat, cal que ho motivi raonadament i en denegui l'accés, sens perjudici que, si la persona reclamant hi discrepa, pot plantejar la qüestió davant la GAIP en la fase d'execució d'aquesta Resolució, que decidirà [...]».

VI.1.3 Dret a obtenir còpia

DICTAMEN 5/2019, FJ 5. *Dret dels i de les electes locals a còpia dels documents sol·licitats i a decidir-ne la forma o format.*

«L'article 164.5 TRLMRLC estableix que els membres de la corporació tenen dret a obtenir còpia de la documentació a la qual tenen accés. Aquesta còpia es pot tenir en format paper o bé en el suport tècnic que permeti d'accedir a la informació requerida. La principal finalitat d'aquest precepte és garantir quelcom que sovint ha estat qüestionat en els procediments d'accés a la informació de les administracions locals per part dels i de les membres corresponents: còpia dels documents sol·licitats i no mera consulta visual d'ells. Establert, doncs, el dret a còpia, la segona qüestió que es planteja el precepte citat, i que està en el moll de la consulta, és la de les característiques o el suport material o el format de la còpia i, principalment, la de qui pot determinar-les, si l'electe sol·licitant o l'entitat local sol·licitada. L'article 164.5 TRLMRLC permet expressament que la còpia a la que tenen dret els i les electes locals pugui ser en paper o en altres formats, amb l'únic requisit de què serveixin efectivament per accedir a la informació sol·licitada. I en aquest precepte no queda clar a qui li correspon decidir el format de la còpia, si a l'electe sol·licitant o a l'ens local sol·licitat. Davant d'aquesta indefinició de la legislació específica de règim local, caldrà aplicar supletòriament la de transparència i accés a la informació pública, d'acord amb el que preveu la disposició addicional 1a.2 LTAIPBG.

Doncs bé, l'article 36 LTAIPBG estableix el dret de les persones sol·licitants a escollir el format en què volen accedir a la informació sol·licitada, però també reconeix la capacitat de les administracions sol·licitades a subministrar la informació en un format diferent al sol·licitat, entre altres supòsits, si hi ha una alternativa més econòmica, sempre que no dificulti al sol·licitant l'accés a les dades (article 36.2.a LTAIPBG) i si la informació ja ha estat difosa o publicada provisionalment en un altre format i s'hi pot accedir fàcilment, tot indicant al sol·licitant la font d'informació (article 36.2.b LTAIPBG). Aquests preceptes permeten, certament, que l'Ajuntament, davant d'una sol-

licitud de còpia de la informació relativa a les retribucions dels seus càrrecs electes, si aquesta informació és publicada al seu web, pot optar per adreçar la persona sol·licitant a l'adreça electrònica concreta on pot obtenir la informació demanada, tot justificant-ho en els apartats a i b de l'article 36.2 LTAIPBG. Naturalment, sempre que l'adreça web donada contingui efectivament la informació sol·licitada i sigui fàcil accedir-hi per part de la persona sol·licitant».

VI.1.4 Justificació del règim especial i de la supletorietat de l'LTAIPBG

DICTAMEN 2/2019, FJ 1. Règim jurídic aplicable a les sol·licituds dels i de les electes locals d'informació de la respectiva entitat.

«[...] Aquest fet obliga a valorar, en primer lloc, quin és el règim jurídic aplicable a aquesta modalitat d'accés a la informació pública, inclosa la competència de la GAIP per pronunciar-s'hi i, si s'escau, resoldre.

El dret dels i de les electes locals de Catalunya a la informació de la respectiva entitat és regulat per l'article 164 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, que estableix [...]

Malgrat l'aprovació posterior de la legislació de transparència i accés a la informació pública (anys 2013 i 2014), el precepte citat del TRLMRLC és el que regula amb caràcter preferent l'accés dels i de les electes locals a la informació de la respectiva entitat, ja que constitueix sens dubte un dels règims especials d'accés a la informació pública al qual es remet la disposició addicional primera de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) (i en el mateix sentit la disposició addicional primera de la Llei estatal bàsica 19/2013, del 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, LTAIPBGE), que estableix el següent: "2. L'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei".

Per tant, el règim jurídic aplicable a l'accés dels regidors i les regidores de Sant Cugat del Vallès a la informació del seu Ajuntament és el previst per l'article 164 TRLMRLC (i altres disposicions de la normativa de règim local que els sigui aplicable), essent supletòries les disposicions de la legislació de transparència i accés a la informació pública. Els aspectes més rellevants de l'article 164 TRLMRLC, als efectes d'aquest Dictamen, són els següents:

En primer lloc, una declaració general del dret d'accés de tots els i les membres de les corporacions locals a tota mena d'informació que estigui en poder dels serveis municipals, amb l'únic requisit que sigui necessària per a l'exercici de les seves funcions. Més endavant s'aprofundeix en què s'ha d'entendre per l'exercici de les respectives funcions i en com cal aplicar aquesta referència.

En segon lloc, l'article 164 preveu dues vies o procediments diferents perquè els i les electes locals puguin obtenir la informació de la respectiva entitat: requerint-la directament als serveis (el personal) de l'entitat, o bé demanant-la a l'alcaldia o presidència o a la junta de govern local. L'article 164.2 mana els serveis municipals a facilitar directament als i a les membres de la corporació la informació que els demanin en determinats supòsits, alguns d'ells comuns a tots els i les electes (la relativa a les sessions dels òrgans dels quals en formin part o l'accessible a la ciutadania en general), i altres limitats als o a les electes que formen part de l'equip de govern de l'entitat (la que necessitin per a l'exercici de les seves funcions delegades de govern i direcció de l'Administració municipal). En la resta de casos, la informació ha de ser demanada a l'alcaldia, presidència o junta de govern local (article 164.1 i 3).

En tercer lloc, l'establiment d'uns límits a aquest dret d'accés molt més reduïts que els previstos per la legislació de transparència i accés a la informació pública. Efectivament, les úniques limitacions establertes a aquest dret per l'article 164.3 són l'honor, la intimitat personal o familiar i la pròpia imatge i els secrets oficials i judicials, mentre que els articles 21, 23 i 24 LTAIPBG n'estableixen una llista força més extensa, de límits al dret general d'accés a la informació pública.

Finalment, l'article 164.6 obliga els i les membres de les corporacions locals a respectar la confidencialitat de la informació que puguin conèixer per raó del seu càrrec, de manera que no poden divulgar-la en perjudici de la pròpia entitat o de terceres persones. Aquest deure de confidencialitat és, òbviament, coherent amb el fet que, en aplicació dels escassos límits que els i les afecten, poden accedir a informacions que, per la seva confidencialitat, són privades per a la resta de la ciutadania, de manera que si, per una banda, poden penetrar, en exercici de la seva funció pública, a informacions vedades per a la resta de la ciutadania, només poden utilitzar aquestes informacions amb la finalitat que legitima aquest accés especial (exercir les seves funcions públiques), sense que puguin divulgar-les i infringir-ne la confidencialitat.

El resultat de l'anterior és que els i les membres de les corporacions locals ostenten un dret sens dubte reforçat d'accés a la informació de la respectiva entitat, que els legitima a accedir a informació que no és a l'abast de la resta de la ciutadania, si bé amb la responsabilitat, també reforçada, de no poder difondre-la si és afectada per algun límit de confidencialitat. Aquest dret reforçat té plena justificació en el fet que és instrumental respecte del dret constitucional proclamat per l'article 23 de la Constitució (representació política i participació en els afers públics), que difícilment podria ser exercit plenament per les persones elegides amb aquesta finalitat si aquestes persones no tenen accés a la informació necessària per a aquest exercici. Per tant, els límits al dret d'accés dels i de les electes locals han de ser interpretats de forma especialment restrictiva perquè no només limiten el seu dret a la informació, sinó també, de retruc, el dret de participació política que els garanteix l'article 23 de la Constitució.

Una consideració addicional que també justifica en certa manera el dret reforçat dels i de les electes a la informació de la respectiva entitat és precisament la seva condició de membres de la corporació, de manera que la informació que cau a les seves mans pròpiament no surt de l'entitat, segueix romanent en seu municipal, no s'ha difós a l'exterior, i per tant pot seguir gaudint de la protecció o de la confidencialitat que li atorga l'ordenament jurídic.

L'LTAIPBG complementa el dret especial d'accés dels i de les electes locals fent-los d'aplicació supletòria (disposició addicional 1a.2) el dret general d'accés a la informació pública. Forma part d'aquesta supletorietat la competència de la GAIP per intervenir, si s'escau, en aquests procediments d'accés a la informació pública, com s'argumenta tot seguit.

A partir de la Resolució d'11 de febrer de 2016, sobre la Reclamació 4/2016, la GAIP ve admetent reiteradament reclamacions en relació amb sol·licituds d'informació municipal emparades en el dret a la informació reconegut a favor dels i de les electes locals per l'article 164 TRLMRLC. Tot i que la legislació de règim local remet directament a la jurisdicció contenciosa administrativa l'eventual impugnació de tota mena de resolucions dels òrgans i autoritats locals, sense fer cap referència a la via de reclamació davant la GAIP, aquesta Comissió de Garantia ha entès que això obeeix al fet que la legislació vigent de règim local és anterior a la de transparència que institueix la reclamació davant d'un òrgan independent i especialitzat (la GAIP, en el cas de Catalunya); que aquesta via de reclamació és voluntària i en cap cas perjudica l'accés a la jurisdicció contenciosa administrativa i, si escau, constitucional; que suposa un increment de les garanties jurídiques del dret a la informació que, si són a l'abast de la ciutadania en general, amb més raó han de poder ser accessibles als electes locals, que exerceixen un dret reforçat a la informació emparat en el

de participació i representació política de l'article 23 de la Constitució. Per les mateixes raons, la GAIP s'ha de considerar competent per emetre un dictamen sobre l'objecte consultat».

VI.1.5 Justificació de la finalitat de l'accés

DICTAMEN 5/2019, FJ 2 Segons la posició que ocupen i la responsabilitat que ostenten els i les electes locals poden tenir dret a accedir a informació diferent de la respectiva entitat

«[...] Com ja s'ha comentat al fonament jurídic 1, el dret a la informació de la respectiva corporació garantit per l'article 164.1 TRLMRLC és garantit als i a les electes, en la mesura que la informació a la que volen tenir accés sigui necessària per a l'exercici de les seves funcions (que poden ser representatives i/o de gestió). Aquesta previsió porta a la necessitat de valorar fins a quin punt i de quina manera caldria justificar la necessitat de la informació, en relació amb l'exercici de funcions pròpies dels i de les electes locals, als efectes de què es reconegui el seu dret d'accés. A aquests efectes, és procedent distingir bàsicament tres tipus de situacions diferents en els i les membres de la corporació: electes amb responsabilitats de gestió, resta d'electes del govern municipal i electes de l'oposició.

Els i les electes amb responsabilitat de gestió (com seria el cas de l'alcalde o l'alcaldesa i dels o les titulars de les tinences d'alcaldia o de les regidories delegades) tenen garantit per l'article 164.2.a (els serveis de la corporació han de facilitar directament informació als membres de les corporacions quan: a) exerceixin funcions delegades i la informació es refereixi a assumptes propis de llur responsabilitat) l'accés a tota la informació que necessitin per exercir aquesta responsabilitat, sense cap mena de restricció. De fet, ni tan sols afecta el dret d'accés d'aquesta mena d'electes la limitació establerta per l'article 164.3 (que és definida en relació amb els i les electes que han de sol·licitar la informació a l'alcaldia o presidència), ja que és lògic suposar que els responsables màxims de l'entitat local han de poder tenir accés a tota la informació que es troba en el seu poder. En relació amb els expedients tributaris, aquest accés ple seria predicable de l'alcalde o l'alcaldesa, així com també del o la tinent d'alcalde o regidor o regidora delegada competent en matèria de tributs o d'hisenda (o del servei d'aigua, si el tribut afectat és la tarifa d'aquest servei), en tant que responsable del servei municipal que ha de ser coneixedor i, potencialment, intervenir en allò que li correspongui a l'ajuntament.

La resta de membres del govern municipal no sembla que tinguin necessitat d'accedir a informació que no tingui relació directa amb les seves responsabilitats de govern i d'administració (que inclou les relatives als òrgans col·legiats dels que siguin membres). Per tant, llevat que algun expedient tributari hagi de ser objecte de debat o resolució per part de la junta de govern o tingui incidència directa en les responsabilitats de gestió de l'electe en qüestió, com a criteri general caldria entendre que la resta de membres de l'equip de govern, tret dels i les del paràgraf anterior, no tenen necessitat d'accedir a la informació relativa als expedients tributaris i, per tant, no tindrien dret a accedir-hi.

Els i les electes de l'oposició poden tenir necessitat d'accedir a la informació municipal per exercir les seves funcions representatives i de control del govern municipal. En aquest cas, la GAIP ha entès que hauran de ser els o les electes interessats els qui hauran de determinar la informació que necessiten a aquests efectes. La Resolució de la GAIP 22/2016, relativa a la Diputació de Girona i amb un posicionament reiterat a diverses resolucions posteriors, afirma el següent: "és cert que el dret a la informació dels electes locals regulat per l'article 164 LMRLC els és garantit per obtenir els antecedents i informacions que siguin "necessaris per al desenvolupament de llur funció". Ara bé, a qui li correspon bàsicament decidir si ho són, de necessaris

per a llur funció, és als mateixos electes que exerceixen el seu dret a la informació. En aquest cas, qui l'exerceix és un diputat de l'oposició, i es pot suposar que ho fa als efectes de controlar i fiscalitzar els serveis provincials; doncs bé, ningú més que ell mateix pot decidir quins són els serveis que vol fiscalitzar i controlar i quines dades necessita per fer-ho. Pretendre controlar des del govern controlat com s'exerceix la funció de control, com sembla voler fer el President de la Diputació, podria deixar sense contingut la capacitat de control i afectar greument la funció representativa de qui pretén exercir-la. La jurisprudència del Tribunal Suprem estableix que el dret fonamental a la participació efectiva en l'actuació pública es manifesta en una àmplia gama d'assumptes concrets, entre els quals el dret a la fiscalització de les actuacions municipals i les funcions de control (STS de 9 de maig de 1998). Afegeix que els electes no han de justificar un motiu o funció específica directa i concretament connectat amb la informació a la qual volen accedir i aquesta falta d'especificació no pot ser motiu de la desestimació de la sol·licitud d'informació (STS de 5 de novembre del 2000). Fins i tot estableix que s'ha d'emparar que pugui convenir-los no dir per a què volen la informació a fi de no desvetllar les seves estratègies d'actuació política (STS de 26 de juny de 1998 i de 27 de novembre de 2000). I que correspon a la Corporació local la càrrega de la prova de què la finalitat perseguida per l'electe local no té relació amb la seva funció institucional, sinó que persegueix un interès o benefici personal o de terceres persones (STS de 12 de novembre de 1999)".

A més, també s'ha de tenir en compte que en una societat democràtica governada d'acord amb procediments representatius respectuosos del pluralisme polític i social, les funcions governatives i de direcció de la gestió pública són necessàriament compartides entre les minories polítiques governants i les que estan a l'oposició, amb el ben entès que a les primeres els corresponen l'adopció de les decisions executives i de direcció dels serveis i de les funcions públiques, i a l'oposició el control imprescindible per garantir una gestió pública al servei dels interessos generals. Una bona garantia perquè les persones afectades per un expedient tributari rebin un tracte just dels serveis municipals és que els i les membres de l'oposició puguin controlar-los; i l'única manera de controlar plenament l'exercici de les funcions administratives i de govern és que qui controla tingui accés a la mateixa informació que és a l'abast de l'òrgan o responsable polític objecte de control.

En base a les anteriors consideracions caldria concloure que els i les electes locals de l'oposició que manifestin el seu interès en controlar l'activitat municipal relacionada amb els expedients tributaris han de poder tenir accés a la informació continguda en aquests expedients, llevat únicament de la que pugui ser afectada pels límits establerts per l'article 164.3 TRLMRLC (intimitat personal i familiar, honor i pròpia imatge i secrets oficials i sumarians)».

VI.1.6 Límits: dades personals

RESOLUCIÓ 69/2019, FJ 3: *La protecció de les dades personals no impedeix l'accés dels regidors a les altes i baixes del padró municipal.*

«[...] En primer lloc, i d'acord amb el que indica l'informe de l'APDCAT, per aplicació del principi de minimització de dades caldria facilitar les mínimes necessàries per atendre els termes de la sol·licitud. Tenint en compte que el padró conté diverses dades personals, en principi sembla que els termes de la sol·licitud serien atesos correctament si es facilita únicament la identitat (nom i cognoms) de cada una de les altes i de les baixes; no gensmenys, si les persones reclamants necessiten posar-se en contacte amb alguna d'elles, per tal de verificar la idoneïtat de la respectiva inscripció, seria exigible a l'Ajuntament que els faciliti també una adreça de contacte. [...]

Finalment, en el moment de facilitar la informació sol·licitada a les persones reclamants l'Ajuntament ha de recordar-los que han de mantenir estrictament la confidencialitat d'aquestes dades, tant en aplicació de l'article 164.6 TRLMRLC, com per imperatiu de l'article 40 del mateix text legal».

DICTAMEN 2/2019 FJ 5. *Principis i determinacions que poden limitar l'accés dels i de les electes locals a les dades personals dels expedients municipals relatius a desnonaments que afectin habitatges.*

«A més del que resulti de l'aplicació dels límits establerts per l'article 164.3 TRLMRLC, l'accés dels i de les electes locals a la informació de la respectiva entitat també pot ser restringit per l'aplicació d'altres lleis, especialment, en relació amb aquest cas, les de protecció de dades personals, com posa de manifest l'informe de l'APDCAT referit a l'antecedent 3. Poden ser especialment rellevants als efectes d'aquesta consulta les previsions següents de la legislació de protecció de dades personals:

En primer lloc, el principi de "minimització de dades", afirmat per l'article 5.1.c RGPD, segons el qual les dades personals han de ser adequades, pertinents i limitades a allò que sigui necessari en relació amb els fins per als quals són tractades. Aquest principi exclou una exposició injustificada de les dades personals o, dit d'una altra manera, comporta la necessitat d'acreditar o d'argumentar d'alguna manera que el sacrifici inherent a tot accés a dades personals es justifiqui en alguna utilitat concreta per a qui hi accedeix. Per raons de proporcionalitat, l'aplicació d'aquest principi ha de ser més estricte com més delicades o sensibles siguin les dades afectades i s'efectua posant en relació la necessitat d'accedir a aquestes dades amb la finalitat que persegueix l'accés.

En segon lloc, el principi de "limitació de la finalitat", segons el qual les dades personals han de ser recollides amb una finalitat determinada i posteriorment no poden ser utilitzades amb una altra finalitat incompatible amb la primera (article 5.1.b i 5.4 RGPD). En conseqüència, caldrà valorar fins a quin punt l'eventual accés d'electes locals a dades personals contingudes pels expedients de desnonament no persegueix una finalitat incompatible en atenció de la qual les dades personals afectades varen ser incorporades en els expedients en qüestió.

En tercer lloc, i llevat casos molt excepcionals, resta prohibit l'accés a dades personals que revelin l'origen ètnic o racial, les opinions polítiques, les conviccions religioses o filosòfiques o la filiació sindical i el tractament de dades genètiques, dades biomètriques dirigides a identificar de manera unívoca a una persona física, dades relatives a la salut o dades relatives a la vida sexual o a l'orientació sexual d'una persona física (article 9 RGPD). Si en algun dels expedients de desnonaments hi ha dades d'aquest tipus (cosa que no es pot descartar, especialment en el cas de les dades de salut, ja que s'hi poden haver aportat per acreditar la situació de vulnerabilitat de les persones afectades), caldria limitar l'eventual accés d'electes locals a elles a l'electe responsable dels serveis socials o/i d'habitatge competent per adoptar les mesures municipals corresponents, tot evitant que hi puguin tenir accés altres electes del municipi.

Pel demés, l'article 6 RGPD preveu diverses circumstàncies en les que es pot accedir a les dades personals, sense necessitat de consentiment de les persones afectades, com ara si l'accés és necessari per a una missió d'interès públic o en exercici de poders públics o per satisfer interessos legítims o per complir una obligació legal, consideracions que permeten concloure la plena legitimitat de l'article 164 TRLMRLC per reconèixer el dret dels i de les electes locals a accedir a dades personals, sens perjudici de les limitacions establerts per l'apartat 3 d'aquest article i per l'article 9 RGPD».

VI.1.7 Silenci administratiu

RESOLUCIÓ 624/2019, FJ 4: *El règim de silenci positiu aplicable a una sol·licitud presentada per un electe local és el que preveu l'article 164.3 TRLMRLC, i no pas el de l'article 35 LTAIPBG.*

«La persona reclamant argumenta que s'hauria produït l'estimació presumpta de la seva sol·licitud, en aplicació dels articles 33 i 35 LTAIPBG, perquè l'Ajuntament no hauria resolt la seva sol·licitud dins del termini establert legalment. L'Ajuntament no qüestiona el fet, si bé discrepa dels efectes atribuïbles jurídicament al silenci administratiu produït, que creu que han de ser desestimadors, en aplicació de la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 104/2018, que declara la inconstitucionalitat i nul·litat de l'article 31.2 de la Llei 8/2015, de 25 de març, de Transparència d'Aragó, que estableix la regla del silenci administratiu positiu en la tramitació i resolució de les SAIP, quan segons aquesta Sentència la Llei estatal bàsica 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBGE) estableix la regla del silenci administratiu negatiu per al mateix tipus de procediments, i aquesta opció seria vinculant per a les lleis autonòmiques.

En primer lloc, cal aclarir que el règim de silenci positiu aplicable a aquesta sol·licitud és el previst per l'article 164.3 TRLMRLC, i no pas el de l'article 35 LTAIPBG, considerant que, com s'ha argumentat en el FJ1, les sol·licituds d'informació dels electes locals s'han de regir pel seu règim jurídic especial, hagi estat invocada aquella condició o no, i que d'acord amb la DA primera.2, l'LTAIPG actuaria amb caràcter supletori en allò no regulat pel règim especial, i no és el cas del silenci, expressament previst en sentit estimatori. I no hi ha cap pronunciament del Tribunal Constitucional que qüestioni la constitucionalitat del silenci administratiu positiu previst per l'article 164.3 TRLMRLC en els procediments de sol·licitud d'informació de la pròpia entitat formulades pels i per les electes locals.

[...] En conclusió: tant per aplicació directa de la legislació de règim local, com per l'eventualment supletòria de l'LTAIPBG, el silenci administratiu produït en la tramitació de la sol·licitud d'informació de la que deriva aquesta Reclamació té efectes estimatoris».

VI.2. PERSONES INTERESSADES EN UN PROCEDIMENT ADMINISTRATIU EN CURS

VI.2.1 Còpies autèntiques de documents administratius

RESOLUCIÓ 719/2019, FJ 2: *El dret d'accés a la informació pública empara l'accés a informació però no a l'obtenció de la còpia autèntica de documents.*

«[...] Certament, la persona reclamant demana una "còpia autèntica" de l'expedient administratiu sol·licitat, "indexat amb còpia fefaent de tots i cadascun dels documents" que l'integren i per fonamentar aquest dret invoca l'LTAIPBG i la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú (LPAC). I la documentació facilitada pel Departament no reuneix aquests requisits de la sol·licitud. Ara bé: el dret d'accés a la informació pública empara l'accés a informació, no a la còpia autèntica de documents, prestació aquesta que no està prevista a l'LTAIPBG.

L'article 27 LPAC regula les còpies autèntiques dels documents administratius i el dret de les persones interessades a obtenir-les, dret que s'ha de satisfer en el termini de 15 dies. Es tracta d'un dret que té un contingut (còpies autèntiques) i un procediment (òrgan competent, termini) diferents dels del dret d'accés a la informació pública, motiu pel qual aquestes pretensions no

són garantides pel dret d'accés a la informació i, en conseqüència, resten al marge de les competències de la GAIP [...]».

VI.3. INFORMACIÓ AMBIENTAL

VI.3.1 Accés a informació ambiental

RESOLUCIÓ 340/2019, FJ 2: Normativa aplicable i competència de la GAIP en matèria d'accés a la informació sobre procediments sancionadors en llicències ambientals.

«El fet que la informació que es demana estigui relacionada amb l'acció pública sancionadora en matèria mediambiental pot fer dubtar de la seva admissibilitat, en la mesura en què la informació mediambiental està sotmesa a un règim especial d'accés regulat per la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient (LAIA).

En relació amb aquesta qüestió, cal assenyalar que la disposició adicional primera de l'LTAIPBG, apartat segon, estableix que *“l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei”*; d'acord amb aquest caràcter supletori de l'LTAIPBG, i considerant que la LAIA no preveu expressament la possibilitat de reclamar davant d'un òrgan independent i especialitzat, com la GAIP, en cas de denegació d'accés (malgrat que sí que ho fa la normativa comunitària que transposa al dret intern), cal considerar aplicable, per aplicació supletòria de l'LTAIPBG, el règim de garantia de l'accés a la informació que s'hi regula als procediments d'accés a la informació mediambientals subjectes al règim jurídic de la LAIA, i per tant, la GAIP és competent per atendre les reclamacions que se li adrecin per denegació de l'accés a informació ambiental. Així ho ha entès la GAIP en diverses resolucions, entre les quals la Resolució 211/2017, de 27 de juny, que en el seu FJ primer s'expressa així: *“La LAIA en cap moment no exclou aquesta possibilitat i la permet quan, al regular en el seu article 20 els recursos que es poden interposar contra les denegacions d'accés a informació ambiental, remet als recursos administratius previstos de forma general a la normativa de procediment administratiu comú “i altra normativa aplicable. Entre aquesta altra normativa aplicable s'ha d'incloure la normativa de transparència, que preveu expressament la seva aplicació supletòria en matèria d'accés a informació ambiental, com s'ha vist, i que qualifica a la reclamació davant els nous òrgans de garantia que contempla (com la GAIP, a Catalunya) com a substitutiva dels recursos administratius d'acord amb l'article 112.2 LPAC (article 23.1 LTAIPBGE). La possibilitat de comptar amb una via addicional, voluntària, ràpida i gratuïta de reclamació, davant un òrgan especialitzat i independent com la GAIP, que no exclou el recurs contenciós administratiu posterior, sembla, a més, plenament coherent amb la finalitat última de la LAIA i de les directives de la Unió Europea que aquesta transposa: proporcionar les màximes garanties al dret d'accés a la informació ambiental, com a instrument de protecció del medi ambient. No tindria sentit que l'accés a una informació com l'ambiental, que ha comptat tradicionalment amb un règim d'accés especialment reforçat, no gaudís del mecanisme bàsic de garantia davant la GAIP que l'LTAIPBG i l'LTAIPBGE reconeixen en cas que es vulgui accedir a qualsevol altre tipus d'informació pública.”*

D'altra banda, no és clar que l'objecte de la reclamació pugui considerar-se informació mediambiental, atenent els termes estrictes en què la defineix l'article 2 LAIA: informació que versí sobre l'estat dels elements del medi ambient, com l'aire i l'atmosfera, l'aigua, el sòl, etc.; els factors que afectin o puguin afectar aquests elements del medi ambient, com ara substàncies,

energia, soroll, radiacions o residus, emissions o abocaments; les mesures impulsades des de les administracions, com ara polítiques, normes, plans, programes, o acords en matèria de medi ambient i activitats destinades a protegir aquests elements o que afectin o puguin afectar-los; els informes sobre l'execució de la legislació mediambiental; les anàlisis de cost benefici o informes de caràcter econòmic utilitzats en la presa de decisions relatives a les mesures i activitats abans esmentades; l'estat de la salut i seguretat de les persones, les condicions de vida humana i els béns del patrimoni històric, cultural i artístic quan es vegin afectats per l'estat dels elements del medi ambient abans esmentats.

Cal tenir en compte, però, que la jurisprudència del Tribunal de Justícia Europeu ha interpretat de forma àmplia aquesta relació de matèries incloses en la categoria d'informació ambiental de l'article 2.3 LAIA (que, al seu torn, transposa les Directives 2003/4/CE i 2003/25/CE), i considera que hi queden incloses no només les informacions relatives a l'estat dels diferents elements del medi ambient sinó que també s'han d'entendre *“incluidas las medidas administrativas y los programas de gestión del medio ambiente [...] sirviendo el término “medidas” tan solo para precisar que entre los actos contemplados por la Directiva deben incluirse todas las formas de ejercicio de la actividad administrativa”* (STJCE, Sala Sexta, de 17 de juny de 1998, cas 321/96, qüestió prejudicial plantejada en el marc del recurs Mecklenburg contra Kreis Pinneberg).

A la vista d'aquesta interpretació àmplia del Tribunal de Justícia Europeu, sembla que la informació relativa l'activitat sancionadora de l'Ajuntament en matèria mediambiental podria considerar-se informació mediambiental a la qual aplicar el règim especial d'accés que es preveu i regula a la LAIA, sens perjudici que, en allò no previst per aquesta llei (singularment, el règim de reclamació davant d'òrgan independent i especialitzat) s'aplicaria supletòriament l'LTAIPBG, per expressa previsió de la seva disposició addicional primera.² Per tant, aquesta Comissió seria competent per tramitar aquesta reclamació fins i tot si consideréssim que porta causa d'una sol·licitud d'informació mediambiental subjecte al règim jurídic de la LAIA. [...]

En tot cas, s'avaluarà l'accés tant des de l'aplicació del règim jurídic general regulat a l'LTAIPBG, com del règim jurídic específic de la LAIA, especialment pel que fa als límits, per si se'n derivés un resultat diferent».

VI.4. REPRESENTANTS DEL PERSONAL

VI.4.1 Accés dels representants del personal a informació sobre relacions de treball

DICTAMEN 1/2019 FJ 3. *Accés del Comitè d'Empresa a les actes del Consell Rector de l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya (ICGC).*

«El fonament jurídic anterior conclou que, en principi, qualsevol persona té dret d'accés a les actes del Consell Rector de l'ICGC, sens perjudici de què pugui procedir l'ocultació parcial d'alguna part d'alguna d'elles per motius de ser afectada per algun límit legal a aquest dret. Tanmateix, la consulta formulada a la que respon aquest Dictamen demana específicament l'abast del dret d'accés a les actes citades si qui l'exerceix és el Comitè d'Empresa de l'ICGC. En aquest cas, està clar que el dret d'accés és encara més sòlid, fins al punt que es pot parlar d'un dret reforçat d'accés, cosa que pot ser especialment rellevant si el dret d'accés s'ha de ponderar amb límits que protegeixen la informació sol·licitada.

Com a principi general, el dret d'accés a la informació pública proclamat per l'article 18 LTAIPBG és reconegut a qualsevol persona, tingui o no tingui interès en la informació sol·licitada. En aquest sentit, l'article 18.2 LTAIPBG declara que "l'exercici d'aquest dret no és condicionat a la concurrència d'un interès personal, no resta subjecta a motivació i no requereix la invocació de cap norma".

Sens perjudici del que s'acaba de dir, l'article 22.1 LTAIPBG, relatiu a la necessitat d'aplicar amb criteris de proporcionalitat els límits legals que puguin concórrer en les sol·licituds d'informació pública, assenyala el següent: "els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació". Segons aquest precepte, doncs, si en una sol·licitud d'informació pública hi concorren límits legals, la ponderació necessària per poder determinar què ha de prevaldre haurà de tenir en compte si, a més de la força jurídica que li dona el dret d'accés, la sol·licitud d'informació és avalada també per la concurrència d'algun interès públic o privat coadjuvant al dret d'accés, cas en el qual la força en contra dels eventuais límits legals concurrents s'afebliria. En aplicació d'aquest plantejament, nombroses resolucions de la GAIP reconeixen un dret reforçat d'accés a les persones que tenen la condició d'interessades en el procediment del que demanen poder accedir a l'expedient o als representants sindicals, en relació amb l'accés a informació que els garanteix la legislació sindical.

En el supòsit objecte de la consulta està clar que el Comitè d'Empresa de l'ICGC té un interès superior al que puguin tenir persones alienes a l'entitat per poder conèixer les actes del seu Consell Rector, ja que aquestes actes poden reflectir acords o debats sobre qüestions d'interès directe per al col·lectiu de treballadors i treballadores que el Comitè representa.

A més, cal tenir en compte que l'article 17.2 LEEPC, precepte que per la previsió feta pel seu article 33 és aplicable al Consell Rector de les entitats a què es refereix el l'article 1.b.1 de la mateixa disposició legal, i que com ja s'ha vist inclou l'ICGC, estableix que "els estatuts han de preveure la presència de representants socials en els consells d'administració si la funció exercida per l'entitat o el nombre de treballadors ho fan aconsellable". Tot i que els Estatuts de l'ICGC no s'han considerat concernits per aquesta previsió legal, no hi ha dubte de què aquest precepte és indicatiu d'una evident sensibilitat legislativa favorable a la representació del personal en el consell d'administració o rector de les empreses o entitats públiques de Catalunya, fins el punt d'exigir-la obligatòriament si les funcions de l'entitat o el nombre de treballadors i treballadores ho aconsellen. Doncs bé, si hi ha una mena de predisposició legal a la representació dels empleats i empleades en el consell d'administració o rector d'aquestes entitats, està clar que això comporta el reconeixement legal d'un interès seu en les funcions de govern i administració de l'entitat, una de les manifestacions òbvies del qual ha de ser el dret d'accés del seu òrgan de representació a les seves actes.

Per tant, el Comitè d'Empresa de l'Institut no només ostenta el dret d'accés que pot exercir qualsevol persona a les actes del Consell Rector de l'ICGC, sinó que fins i tot en el seu cas el dret d'accés tindria més possibilitats de prevaldre damunt dels límits legals a l'accés que puguin concórrer en relació a alguna part de les actes».

VI.5. INFORMACIÓ JUDICIAL

VI.5.1 Accés a informació judicial

RESOLUCIÓ 624/2019, FJ 3: *Els electes locals poden exercir el seu dret a la informació regulat per la legislació de règim local respecte a informació que és en poder de l'entitat local en base a la seva condició de part d'un procés judicial.*

«L'informe municipal al·lega que l'accés als expedients judicials es regeix pels articles 234 i 235 de la Llei orgànica del poder judicial (LOPJ) i 140 a 141 bis de la Llei d'Enjudiciament Civil (LEC), que garanteixen l'accés a aquests expedients a les persones interessades i atribueixen als òrgans judicials la responsabilitat de facilitar-lo. Sosté també que la informació relativa a l'expedient judicial que no constava als arxius municipals no es pot qualificar d'informació pública en poder de l'Ajuntament, perquè si la té no és en la seva qualitat d'Administració pública, sinó de part en el procés i que, si la persona reclamant vol accedir-hi l'ha de sol·licitar als òrgans judicials competents (Jutjat del Contenciós Administratiu 16 de Barcelona).

És cert que els preceptes citats al paràgraf anterior de l'LOPJ i de l'LEC són els que regulen l'accés de les parts i de les altres persones interessades als expedients judicials, i que aquest accés ha de ser atès pels òrgans judicials. Ara bé, això no treu que el dret d'accés a la informació municipal regulat per l'article 164 TRLMRLC garanteix als membres de l'Ajuntament l'accés a tota la informació que és en poder dels serveis municipals, sense fer cap exclusió o excepció per raó dels motius o de l'origen d'aquest "ser en poder" dels serveis municipals. En termes semblants s'expressa l'article 2.b LTAIPBG, que si calgués seria d'aplicació supletòria, que defineix la informació pública com aquella que està en poder de l'Administració, "com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions", sense excloure, per tant, la informació obtinguda com a conseqüència de l'activitat administrativa consistent en ser part d'un procés judicial.

En definitiva, el fet que una informació formi part d'un expedient judicial, i l'accés a ella en seu judicial s'hagi de regir per l'LOPJ i la LEC, entre altres disposicions, no exclou que la mateixa informació estigui també en poder d'una Administració pública, bé sigui per la seva condició de part d'un procés judicial o per qualsevol altre motiu, i en conseqüència sigui susceptible del dret d'accés regulat per l'LTAIPBG o, en aquest cas, de forma prevalent per la legislació de règim local.

En conseqüència, si l'Ajuntament té en el seu poder l'expedient judicial sol·licitat, com a conseqüència de la seva condició de part en el procés judicial corresponent, està obligat a facilitar-hi accés a la persona reclamant, llevat que s'hagi declarat el secret sumarial (cosa que no consta) o que concorrin altres límits que puguin determinar-ne la denegació».

RESOLUCIÓ 592/2019, FJ 2: *Accés a les sentències anonimitzades del Tribunal Econòmic Administratiu Regional de Catalunya.*

«D'acord amb els antecedents, cal considerar que la informació reclamada per aquest procediment és la demanada a l'apartat 1 de la sol·licitud d'informació reproduïda a l'antecedent 2 (és a dir: *Text complet de totes les sentències dictades pels Jutjats contenciós administratiu de Barcelona els anys 2018 i 2019 en què sigui part l'Ajuntament de Barcelona*), perquè la persona reclamant es dona per satisfeta amb la resposta que li ha donat l'Ajuntament en relació amb la segona part de la sol·licitud.

És presumible que la informació reclamada que s'acaba d'indicar es pugui qualificar com a informació pública, als efectes del previst per l'article 2.b LTAIPBG, perquè malgrat haver estat elaborada per òrgans aliens a l'Ajuntament (Jutjats) segurament es trobarà en poder dels serveis municipals, ja que l'Ajuntament és part dels processos respectius. En conseqüència, seria proce-

dent declarar el dret de qualsevol persona a accedir-hi, en aplicació de l'article 18 LTAIPBG, tret que l'eventual concurrència d'algun límit legal pugui impedir-ho.

Els antecedents posen de manifest que l'únic límit legal que concorre a la informació sol·licitada és el relatiu a la protecció de les dades personals, perquè a les sentències notificades a les parts hi solen constar, com a mínim, les dades que identifiquen les parts en qüestió, que en molts casos són persones físiques i segurament resultaria injustificat difondre la seva identitat, vinculada al contingut de la sentència que l'afecta, almenys en el marc d'aquest procediment. Nogensmenys, tant la persona reclamant com l'Ajuntament manifesten la seva predisposició a què les dades personals afectades siguin suprimides de la informació reclamada, de manera que aquest límit esdevindria desactivat. Assumit, doncs, que la informació controvertida seria en qualsevol cas anonimitzada prèviament a la seva divulgació, ja no restarien límits legals oposables al dret d'accés de la persona reclamant a la informació sol·licitada».

RESOLUCIÓ 210/2019, FJ 2: *Recurs contenciós administratiu plantejat per l'Ajuntament de Barcelona contra les Resolucions de la GAIP que van estimar l'accés a les despeses dels grups polítics municipals: informes dels serveis jurídics i costos del procediment.*

Fonament jurídic reproduït a l'apartat IV.2.9 Igualtat de les parts de processos judicials

VII. PUBLICITAT ACTIVA

VII.1. PUBLICITAT ACTIVA

DICTAMEN 4/2019 FJ 2. *Publicació de la documentació dels pressupostos municipals.*

«El títol II LTAIPBG determina els continguts mínims d'informació pública que han de ser publicats d'ofici (sense necessitat que ningú ho demani expressament) per les administracions públiques de Catalunya en els seus webs institucionals. Aquests continguts constitueixen les obligacions de publicitat activa (article 2.i LTAIPBG) o de transparència (en la mesura que aquest és el terme amb què aquesta llei titula el seu títol II) establertes pels articles 5 a 17 LTAIPBG.

Les obligacions de publicitat activa tenen l'objecte de garantir que qualsevol persona, des de qualsevol indret, i sense necessitat de demanar-la a ningú, pugui accedir a informació pública mínima determinada de qualsevol administració subjecta a l'àmbit d'aplicació de l'LTAIPBG. I la informació de la que l'LTAIPBG en garanteix la publicació activa és la que la mateixa llei considera "d'interès general", qualificatiu que es correspondria amb la finalitat de què "les persones puguin conèixer l'actuació i el funcionament de l'Administració pública i exercir el control d'aquesta actuació" (article 6.1.a LTAIPBG).

Una de les matèries incloses dins de les obligacions de transparència és la "gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial". Així ho estableix l'article 11 LTAIPBG [...]

A la vista dels preceptes anteriors cal concloure que l'LTAIPBG no estableix cap mandat específic en matèria pressupostària que obligui als ajuntaments a fer publicitat activa de tota la documentació dels pressupostos en el seu tràmit d'aprovació inicial. Les obligacions de publicitat activa en matèria pressupostària es centren en la publicació dels pressupostos aprovats i la comptabilitat, focalitzant especialment la previsió i disposició dels recursos econòmics destinats a la retribució dels càrrecs polítics i directius i del personal al servei de les Administracions públiques, en general.

Nogensmenys, a més de les previsions de publicitat activa en matèria específicament pressupostària, els pressupostos també poden resultar afectats per altres previsions de publicitat activa establertes per l'LTAIPBG, que si bé no els concerneixen textualment, es pot considerar que els inclouen com a conseqüència de la seva naturalesa jurídica. En aquest sentit, i com veurem tot seguit, no es pot ignorar que l'LTAIPBG conté diverses previsions de publicitat activa i participació ciutadana en l'elaboració de les disposicions generals i és procedent valorar fins a quin punt són aplicables als pressupostos municipals, com a conseqüència de la seva naturalesa jurídica de disposició general.

La naturalesa jurídica dels pressupostos no és pacífica, motiu pel qual són nombrosos els estudis que han debatut sobre aquesta qüestió, principalment en torn de la figura concreta de la llei de pressupostos de l'Estat. Tot i la polèmica, el cert és que la jurisprudència del Tribunal Constitucional (especialment les sentències 27/1981 i 65/1987) deixa establerta des del primer moment la naturalesa plenament legislativa de les lleis de pressupostos generals de l'Estat, que emanarien de l'exercici de la funció legislativa, si bé es tractaria de lleis específiques, caracteritzades per notes singulars relatives al seu contingut, a la seva temporalitat i al procediment de la seva aprovació (en la mesura que no podrien ser objecte de la iniciativa parlamentària). Però en el marc d'aquesta singularitat, la jurisprudència constitucional no sembla dubtar de la naturalesa legislativa (és a dir, normativa) dels pressupostos de l'Estat i no merament a efectes formals, sinó també materials. En aquesta mateixa línia, i a títol d'exemple, la Resolució PA-3/2017, d'11 de gener, del Consell de Transparència i Protecció de Dades d'Andalusia, declara la necessitat de donar publicitat als avantprojectes de llei de pressupostos, en aplicació del règim de publicitat activa requerit per la legislació andalusa de transparència per als avantprojectes de llei, i després d'argumentar que el caràcter singular de les lleis de pressupostos no obsta en absolut el seu compliment de l'esmentada obligació establerta per a les disposicions generals.

La mateixa valoració general traslladada als pressupostos municipals comporta la seva consideració com a normes jurídiques, si bé de naturalesa reglamentària, perquè el poder públic que les aprova (el Ple de l'Ajuntament) és un òrgan administratiu, i no un parlament.

De fet, el caràcter normatiu dels pressupostos de les entitats locals es reflecteix clarament en diversos aspectes de la seva regulació general. És el cas del règim de recursos establert en relació amb els pressupostos o amb les ordenances fiscals (articles 113 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, LRBRL, i 19 i 171 del Reial Decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel que s'aprova el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, TRLRHL), que comparteixen el mateix i consisteix en la impugnació directa davant de la jurisdicció contenciosa administrativa (sense que hi càpiga, per tant, la possibilitat d'interposar prèviament un recurs administratiu, que seria el que pertocaria en cas de tractar-se d'actes administratius). Aquesta naturalesa normativa dels pressupostos de les entitats locals també es reflecteix clarament en l'article 9 del Reial Decret 500/1990, de 20 d'abril, que desenvolupa el capítol I del títol VI de l'LRHL, en matèria de pressupostos, i que preveu el contingut que han de tenir les bases d'execució que han d'incloure els pressupostos dels ens locals, que indiscutiblement tenen, en la major part dels seus apartats, contingut normatiu referit a l'adaptació de les disposicions generals en matèria d'organització i a la regulació de diversos aspectes i operacions de gestió econòmica.

Establerta la seva naturalesa jurídica de caràcter normatiu, cal entendre que també és exigible en relació amb els pressupostos municipals, en aquesta qualitat de norma jurídica o de disposició general, a més a més del requerit per l'article 11 LTAIPBG comentat més amunt, el compliment de bona part de les obligacions de publicitat activa de l'article 10 LTAIPBG, en matèria de *"les decisions i actuacions de rellevància jurídica"* [...]

Per tant, en aplicació del precepte que s'acaba de citar (que, com s'ha dit, és plenament aplicable als pressupostos municipals, atesa la seva naturalesa normativa), cal entendre que forma part de les obligacions de publicitat activa establertes per l'LTAIPBG la publicitat al web de transparència del procediment d'elaboració dels pressupostos municipals, amb inclusió de la memòria i dels documents justificatius corresponents, de la o les propostes de pressupost i dels documents relatius als eventuais processos participatius seguits, entre altres documents».

RESOLUCIÓ 72/2019, FJ 3: *El Consorci d'Aigües de Tarragona (CAT) està sotmès plenament a les obligacions de la Llei de transparència, atesa la seva composició, funcions i percepció de fons públics.*

«La sol·licitud d'informació pública indicada a l'antecedent 2 demana al CAT en primer lloc *“la publicació [...] al seu web”* de la *“informació sobre retribucions, dietes i registre d'interessos de les persones que conformen els òrgans de govern del Consorci”*. Aquesta part de la sol·licitud no pot ser admesa a tràmit per aquesta Reclamació, perquè la GAIP no té competències executives en matèria de publicitat activa.

L'LTAIPBG regula dues institucions diferents que convergeixen en el dret a saber: el dret d'accés a la informació pública, per una banda (regulat al títol III de l'LTAIPBG), i la publicitat activa (regulada al Títol II de la mateixa Llei), per l'altra. Tot i que està clar que l'article 11.1.b obliga les entitats incloses dins l'àmbit d'aplicació de l'LTAIPBG a fer pública en el seu web la informació relativa a *“les retribucions, indemnitzacions i dietes, les activitats i els béns dels membres del Govern, dels alts càrrecs de l'Administració pública i del personal directiu”*, la GAIP no té atribucions per adoptar mesures tendents a l'efectivitat d'aquesta obligació legal, ja que l'LTAIPBG limita les seves competències substancialment al dret d'accés a la informació pública.

Tanmateix, no per això pot deixar de fer constar que l'argumentació del CAT per considerar-se desvinculat d'aquesta obligació no és de rebut, ja que els deures de publicitat activa no deriven només de l'exercici de funcions públiques, sinó també de la percepció de fons públics, com ho posa de manifest l'article 3.4 LTAIPBG (*“Les obligacions de transparència establertes pel títol II també són aplicables als partits polítics, a les associacions i fundacions vinculades, a les organitzacions sindicals i empresarials i a les entitats privades en els supòsits següents: a) Si perceben subvencions o ajuts públics, sempre que aquesta quantitat sigui de més de 100.000 euros anuals. b) Si almenys el quaranta per cent dels seus ingressos anuals procedeix de subvencions o ajuts públics, sempre que aquesta quantitat sigui de més de 5.000 euros”*); si segons aquest precepte han de complir les obligacions de publicitat activa les entitats polítiques, sindicals i privades de qualsevol tipus quan almenys el 40 per cent dels seus ingressos provenen de recursos públics, amb més raó ho hauria de fer el CAT, atès que pràcticament la totalitat dels seus ingressos provenen del cànon de l'aigua (que si bé tècnicament no és una subvenció o ajut públic, sí que és un recurs públic al qual li és exigible el mateix grau de transparència que a les subvencions i ajuts). Per tant, el web de transparència del CAT hauria de publicar les retribucions, indemnitzacions, dietes, activitats i béns de la Presidenta, dels membres del Consell d'administració (que són els seus alts càrrecs) i del director o gerent (i, si s'escau, altre personal directiu)».

RESOLUCIÓ 591/2019, FJ 2: *La difusió de la informació contractual d'estudis encarregats a tercers respon adequadament a l'obligació de l'article 8.1.f i 13 LTAIPBG però l'article 8.1.h sembla exigir la difusió activa dels estudis complets.*

« L'apartat 2 de l'article 8 LTAIPBG disposa que *“2. La informació pública relativa a les matèries a què fa referència l'apartat 1 ha de comprendre totes les dades i els documents amb l'abast i la precisió que determinen els articles 9 a 15. La informació ha de ser congruent amb la finalitat*

de coneixement prevista en cada cas i ha d'ésser adequada i completa pel que fa al contingut informatiu que determina la Llei". A falta de més precisió en els articles 9 a 15 LTAIPBG, hi ha tanmateix arguments de pes per defensar que l'article 8.1.h LTAIPBG comporta l'obligació de facilitar l'accés proactiu a la informació dels estudis contractats més enllà de les dades relatives a la seva contractació.

En primer lloc, la interpretació sistemàtica de l'article 8.1 LTAIPBG duu a considerar que el contingut de l'apartat *h* d'aquest precepte ha de ser diferent del regulat a l'apartat *f* del mateix article. Efectivament, l'article 8.1.f LTAIPBG ja disposa l'obligació de publicar la informació contractual, i l'article 13 LTAIPBG precisa que s'ha de publicar al portal de transparència, per a cada contracte (inclosos els contractes de serveis per a l'elaboració d'estudis, dictàmens i informes) el detall del seu objecte, procediment, preu i adjudicatari, i disposa igualment que s'han d'oferir actualitzades, com a publicitat activa, les dades estadístiques sobre percentatges i volum presupostari dels contractes per tipus de procediment i per adjudicataris. Per tant, la difusió de la informació contractual dels estudis encarregats a tercers respon adequadament a l'obligació de l'article 8.1.f i 13 LTAIPBG, però cal reconèixer que el legislador, quan en l'apartat *h* del mateix article estableix separadament i explícitament la publicitat activa dels estudis, s'ha d'estar referint necessàriament a altres aspectes informatius no inclosos en els preceptes anteriors, o aquest apartat seria redundant i buit de contingut.

En segon lloc, l'apartat 2 de l'article 8 especifica que la informació sobre les matèries de publicitat activa de l'article 8.1 LTAIPBG (entre els quals, els estudis) ha de ser ha de ser "adequada i completa" i "congruent amb la finalitat de coneixement de la informació", i com que la llei no especifica de manera expressa quina és la finalitat de coneixement dels estudis, s'haurà d'entendre que els és aplicable la finalitat genèrica de la transparència, que és la de "*facilitar, de manera proactiva -és a dir, sense necessitat de demanda expressa- la informació sobre dades i continguts de diversa naturalesa que són referencials respecte de la seva organització, funcionament, presa de decisions més importants i la gestió dels recursos públic. D'aquesta manera es dona compliment al mandat de l'article 71.4 de l'Estatut d'autonomia, que obliga l'Administració de la Generalitat a fer pública la informació necessària perquè la ciutadania pugui avaluar la gestió*" (Exposició de motius de l'LTAIPBG, apartat 3), així com "*establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública*" (article 1.2 LTAIPBG).

Doncs bé, si la informació que es difon proactivament en relació amb els estudis ha de ser congruent amb la finalitat de la transparència (article 8.2 LTAIPBG), sembla clar que la sola menció del títol de l'estudi o les dades relatives al seu contracte no permeten fer l'avaluació crítica de la gestió a què fa referència l'exposició de motius de l'LTAIPBG, i per tant no és congruent amb la finalitat de retiment de comptes de l'Administració que s'estableix com a objecte de la Llei en l'article 1.2 LTAIPBG. Tot això, cal dir-ho, en un àmbit d'actuació pública -el de la contractació d'estudis o dictàmens externs- sobre el qual es projecten sovint recels i malfiances pel fet d'haver estat objecte reiteradament de denúncies de corrupció o de corrupteles (encàrrec d'estudis innecessaris, o que no s'han arribat a lliurar, o que contenen un escàs o nul valor científic) per haver emprat la contractació externa d'estudis com a via per afavorir o beneficiar als seus autors amb pràctiques de clientelisme polític o nepotisme, o de finançament irregular de partits polítics. És aquest, doncs, un àmbit al què resulta especialment recomanable projectar-hi la transparència, per tal d'esvaïr sospites i recuperar la confiança de la ciutadania, i en aquest sentit i orientada a

aquesta finalitat cal interpretar la previsió de l'article 8.1.h LTAIPBG pel que fa a la publicitat activa dels estudis.

Pels motius exposats, aquesta Comissió entén que la previsió de publicitat activa de l'article 8.1.h LTAIPBG (informes i estudis) interpretada d'acord amb l'article 8.2 LTAIPBG, que estableix que l'obligació de publicitat activa de "*tots els documents*", i de la informació "*adequada i completa*" que sigui "*congruent amb la finalitat de coneixement*"; diferenciada de la informació contractual obligada per l'article 8.1.f LTAIPBG la finalitat de la qual és el retiment de comptes de la gestió econòmica; i interpretada de conformitat amb els principis generals que contenen els articles 6.1.a LTAIPBG i 7.2 LTAIPBG –que imposen una interpretació àmplia i prevalent del principi de transparència–, no s'acompleix amb la sola publicació de les dades contractuals relatives a l'encàrrec d'estudis externs, sinó que s'ha de satisfer amb la difusió dels propis estudis o informes (ja siguin elaborats per l'Administració o encarregats a tercers) així com –en el cas de contractació d'estudis externs– dels informes de validació que emeti l'òrgan de contractació en la recepció de l'estudi contractat, valorant la seva qualitat, utilitat i adequació al preu i a la finalitat perseguida, si s'elaboren en el marc del procediment contractual. Aquests elements informatius, juntament amb els relatius a la contractació que ja venen exigits per l'article 8.1.f i 13 LTAIPBG, són els que permetrien realment apropar a la ciutadania el coneixement de l'activitat pública en aquesta matèria i retre'n comptes proactivament, d'acord amb la voluntat del legislador.

Aquestes consideracions es fan en exercici de la funció que té encomanada aquesta Comissió de resoldre les reclamacions que se li presentin en matèria de dret d'accés (article 39.1 LTAIPBG) valorant i pronunciant-se sobre l'adequació a dret de les al·legacions que hi formulin les parts durant el procediment (i sens perjudici de la funció d'orientació als subjectes amb obligacions de publicitat activa que li atribueix l'article 7.2./ RGAIP), però sense cap efecte ni projecció sobre l'avaluació o la sanció en matèria de publicitat activa, àmbits en els què aquesta Comissió no té competències».

Annex 1

Dictàmens 2019



COMISSIÓ DE GARANTIA
DEL DRET D'ACCÉS
A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

Dictamen núm. 1/2019

Consulta general sobre el dret d'accés del Comitè d'Empresa a les actes del Consell Rector de l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya

Ponent: Josep Mir Bagó

En resposta a aquesta consulta general, i en exercici de les funcions que li han estat atribuïdes per l'article 39 i la disposició addicional 6a de l'LTAI PBG i per l'article 7.2.i del seu Reglament, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol, la GAIP emet el següent

DICTAMEN

Antecedents

El 21 de gener de 2019 el Subdirector general de Serveis de l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya (ICGC) fa la següent consulta a la GAIP: «*L'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya és una entitat pública sotmesa al dret privat que pertany al 100% a la Generalitat de Catalunya i per tant, sotmesa a la Llei de la Transparència. Mitjançant aquest correu us volem consultar com procedir en relació a la següent petició: El Comitè d'Empresa ha demanat tenir còpia de les actes de les reunions del Consell Rector de l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya, màxim òrgan de direcció del nostre ens públic. Atesa la informació confidencial que aquestes actes contenen i que estan redactades d'acord amb el debat i els acords que es prenen en el sí de l'esmentat òrgan col·legiat, us demanem que dictamineu sobre la procedència de lliurar aquestes actes al Comitè d'Empresa de l'ICGC.*».

L'1 de febrer de 2019 la GAIP demana a l'ICGC informació addicional per poder aprofundir més en l'objecte de la consulta.

Atenent la petició anterior, el 5 de febrer de 2019 l'ICGC facilita a la GAIP una acta del Consell Rector. L'Institut també assenyalava que «*en el sí del Consell rector es poden debatre temes relatius a la gestió de personal. Com poden ser: avaluació de llocs de treball, reestructuracions de la plantilla (acomiadaments, etc.), polítiques de formació, negociacions col·lectives, organigrama, organització del personal, promocions, creació de llocs de treball, etc.*».

Fonaments jurídics

1. *Naturalesa jurídica, organització i règim jurídic de l'ICGC*

L'ICGC és creat per l'article 152 de la Llei 2/2014, de 27 de febrer, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic. El paràgraf segon del precepte que s'acaba de citar estableix que «*l'ens públic ICGC adopta la forma d'entitat de dret públic prevista en l'article 1.b.1 del Text refós de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'estatut de l'empresa pública catalana (LEEPC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2002, del 24 de desembre, i té personalitat jurídica pròpia, autonomia administrativa, tècnica i econòmica i plena capacitat d'obrar per a l'exercici de les seves funcions.*». La forma d'entitat a la qual es refereix l'article 1.b.1 LEEPC és la de

«entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia que són sotmeses a la Generalitat, però que han d'ajustar la seva activitat a l'ordenament jurídic privat».

En coherència amb la remissió feta a les entitats de l'article 1.b.1 LEEPC, l'article 152.2 de la Llei 2/2014 preveu que l'ICGC «es regeix per aquesta llei i per les disposicions que la despleguin, per les normes del dret civil, mercantil i laboral, per la normativa reguladora de les empreses públiques de la Generalitat i, en el que li sigui aplicable, per la normativa reguladora de les finances públiques i de patrimoni de la Generalitat, i resta sotmès al dret públic en les matèries següents: a) el règim d'acords i funcionament dels seus òrgans de govern, que se sotmet a la normativa general sobre òrgans col·legiats de l'Administració de la Generalitat».

Aquesta remissió comporta, entre altres conseqüències, l'aplicació plena de l'article 20 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les Administracions públiques de Catalunya, que és el precepte que regula les actes de les sessions dels òrgans col·legiats, que estableix el següent: «1. En l'acta s'han de fer constar els assistents, l'ordre del dia de la reunió, el lloc i el temps en què s'ha efectuat, els punts principals de les deliberacions, el contingut dels acords adoptats, el sentit dels vots i, si un membre o una membre ho demana, una explicació succinta del seu parer. 2. Els membres que discrepen de l'acord majoritari poden formular un vot particular per escrit en el termini de setanta-dues hores, el qual s'ha d'incorporar al text de l'acord. 3. El secretari o secretària, amb el vistiplau del president o presidenta, ha de signar l'acta, que s'ha d'aprovar en la mateixa reunió o en la següent. El secretari o secretària pot emetre vàlidament certificats sobre els acords específics que s'hi hagin adoptat sens perjudici de l'aprovació ulterior de l'acta, i hi ha de fer constar expressament aquesta circumstància. 4. Cal garantir que els vocals puguin accedir a les actes en format electrònic per a consultar-hi el contingut dels acords adoptats».

Segons l'article 152.7 de la Llei 2/2014, els òrgans de govern i administració de l'ICGC són el Consell Rector i la Direcció. El primer apartat d'aquest precepte defineix el Consell Rector com «l'òrgan col·legiat superior de govern, direcció i control de l'ens» i en determina la seva composició (la Presidència, que recau en la persona titular del Departament competent en matèria de territori, sis vocals en representació de la Generalitat, dos vocals en representació dels ens locals, el director o directora de l'Institut, un vocal en representació de les universitats catalanes, nomenat pel Consell Interuniversitari, i quatre professionals d'acreditada competència en l'àmbit d'actuació de l'ens, nomenats per la Presidència del Consell Rector). El segon apartat del mateix precepte fixa algunes de les atribucions de major relleu del Consell Rector (entre altres, l'aprovació del pressupost i de l'estructura organitzativa de naturalesa laboral) i remet la resta als Estatuts de l'ens. La direcció superior del personal correspon a la Direcció de l'Institut (article 152.4.d).

L'article 152.11 de la mateixa llei citada als paràgrafs anteriors preveu que «el Govern ha d'aprovar en el termini de vuit mesos a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta llei els estatuts del nou ens, els quals han de desenvolupar les determinacions contingudes en aquest article i han de fixar-ne i completar-ne el règim jurídic i de funcionament». En aplicació d'aquesta remissió, el Decret 58/2015, de 21 d'abril, aprova els Estatuts de l'ICGC. Les previsions dels Estatuts que poden ser rellevants als efectes d'aquest Dictamen són les següents:

Per una banda, els apartats 6 i 7 de l'article 7, que regulen les actes de les sessions del Consell Rector en els termes següents: «6. Els acords del Consell Rector s'han de reflectir en les actes de les seves sessions, les quals han de dur el vist i plau de la presidència i la signatura del secretari o secretària, i restar arxivades amb la numeració corresponent. 7. El secretari o secretària aixeca l'acta de les sessions, estén les certificacions dels acords que s'hi adopten i autoritza aquests documents amb la seva signatura».

Per una altra, una certa major concreció de les atribucions dels principals òrgans de l'ICGC, Consell Rector i Direcció. Pel que fa a les atribucions del Consell Rector, a més de les previsions de l'article 152.7 de la Llei 2/2014, referides més amunt, l'article 6.2.e dels Estatuts hi afegeix, entre altres, l'aprovació del conveni col·lectiu. En quant a les atribucions de la Direcció, l'article 8.2.e dels Estatuts concreta les següents en matèria de personal: «exercir la direcció superior del personal de l'Institut, subscriure i acordar l'extinció dels contractes del personal laboral i fixar el règim retributiu del personal, en els termes establerts per la normativa pressupostària i en la resta de disposicions que siguin aplicables en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, de la qual cosa en dona comptes al Consell Rector».

A la vista de les disposicions anteriors, als efectes d'aquest Dictamen, escau posar en relleu les consideracions següents:

En primer lloc, que si bé les relacions jurídiques de l'ICGC es regeixen bàsicament pel dret privat, està sotmès al dret públic en algunes matèries determinades, inclosa la relativa al règim d'acords i funcionament dels seus òrgans de govern, enunciat que inclou el règim jurídic de les actes aixecades de les seves sessions, i que se sotmet a la normativa general sobre òrgans col·legiats de l'Administració de la Generalitat. Això vol dir que a les actes del Consell Rector a l'ICGC els és aplicable el que preveu l'article 20 de la Llei 26/2010, transcrit més amunt, sens perjudici del que preveuen els apartats 6 i 7 de l'article 7 dels Estatuts de l'Institut, que també han estat reproduïts.

En segon lloc, cal remarcar que cap dels preceptes citats al paràgraf anterior fa previsions específiques sobre el règim d'accés, ni sobre l'eventual confidencialitat de les actes de l'ICGC. Cal considerar, per tant, que no hi ha cap disposició legal, ni reglamentària, que estableixi un règim general de confidencialitat de les actes dels òrgans col·legiats de les Administracions de Catalunya, ni tampoc un eventual règim singular de confidencialitat per a les actes del Consell Rector de l'ICGC.

En tercer lloc, del règim de composició del Consell Rector se'n pot deduir que la major part dels i de les membres o són alts càrrecs (Conseller o Consellera del ram, Director o Directora de l'ICGC), o hi representen administracions públiques (la Generalitat i els ens locals) o han estat designats o designades discrecionalment per òrgans públics (pel Conseller o per la Consellera del ram o pel Consell Interuniversitari). D'aquesta consideració se'n pot deduir que no formen part del Consell Rector en exercici de funcions o activitats privades, sinó en representació o/i gestió d'interessos públics, de manera que la condició de membre d'aquest òrgan té una dimensió indiscutiblement pública.

Finalment, a la vista de les atribucions del Consell Rector, i atesa la perspectiva dels interessos posats en relleu per la consulta, donat que qui demana l'accés a les actes és el Comitè d'Empresa del propi ICGC, pot ser rellevant tenir en compte que les úniques competències

atribuïdes pels Estatuts al Consell Rector que tinguin una relació directa amb el règim i els drets i deures del personal de l'Institut són les d'aprovació dels pressupostos, de l'estructura organitzativa del personal laboral i del conveni col·lectiu, mentre que les funcions que comporten decisions singulars que afectin persones concretes corresponen a la Direcció.

2. Contingut i abast del dret d'accés a la informació pública

L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com «el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei». Aquest dret és declarat formalment per l'article 18.1 de la mateixa llei («les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda») i el 20.1 estableix que únicament cedeix davant els límits o causes establertes expressament per les lleis («el dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis»).

L'article 2.b LTAIPBG defineix la informació pública, en tant que objecte del dret d'accés, com «la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei».

Finalment, als efectes de la legislació de transparència i accés a la informació pública, s'ha de considerar que són administracions públiques plenament obligades davant l'exercici del dret d'accés les enumerades a l'article 3.1 LTAIPBG, l'apartat *b* del qual inclou «les entitats de dret públic dependents o vinculades amb les administracions a què fa referència la lletra *a*» (entre les quals hi ha la de la Generalitat).

A tenor dels preceptes que s'acaben de citar, no hi ha dubte de què l'ICGC, en tant que entitat de dret públic dependent o vinculada amb l'Administració de la Generalitat, és una Administració pública plenament obligada a atendre l'exercici del dret d'accés a la informació pública, de què les actes del seu Consell Rector, en la mesura que han estat elaborades pel propi Institut i es deuen trobar en el seu poder, són informació pública i de què, en conseqüència, qualsevol persona té dret d'accés a elles, llevat que concorri algun límit establert per llei que pugui comportar-ne la restricció o la denegació.

No hi ha cap precepte de l'LTAIPBG, ni de la llei de creació de l'ICGC, ni de la legislació de procediment administratiu de Catalunya que estableixi la confidencialitat o la reserva de les actes del Consell Rector de l'Institut o d'altres òrgans similars. De fet, en el nostre ordenament jurídic són rares les previsions de confidencialitat d'actes o de secret de deliberacions (que vindria a ser el mateix) d'òrgans col·legiats de l'Administració, llevat de les dels governs central i de la Generalitat. Tampoc els és aplicable cap de les causes d'inadmissibilitat de les sol·licituds previstes per l'article 29 LTAIPBG. Per tant, com a criteri general i sens perjudici del que s'apunta més endavant, és legalment obligat facilitar-les a qui les sol·liciti en exercici del dret d'accés a la informació pública.

Aquest és el criteri que ha aplicat la GAIP reiteradament. Es poden citar, en aquest sentit, les resolucions 148/2017 (que empara l'accés a actes del Consell de Seguiment i de la Junta

de Govern Local de l'Ajuntament de l'Aldea), 165/2018 (que dona accés a actes i deliberacions de la Comissió de Govern de l'Ajuntament de Barcelona) i 82/2019 (que dona accés a actes del Ple i de la Junta de Govern Local de l'Ajuntament de Sant Jordi Desvalls). Cal tenir en compte que l'accés a les actes de les Juntes de govern local ha estat considerat procedent per la GAIP malgrat tenir consciència del caràcter no públic de les seves sessions. Així mateix, el Dictamen 2/2018 conclou declarant el caràcter d'informació pública i el conseqüent dret d'accés a les actes de la Comissió de Transparència de l'Ajuntament de Lleida.

Les consideracions dels paràgrafs anteriors no exclouen la possibilitat que actes determinades del Consell Rector de l'ICGC continguin informació afectada per límits legals al dret d'accés a la informació pública. Per poder ser presos en consideració, s'hauria de tractar d'algun límit al dret d'accés a la informació pública establert legalment (com és el cas dels previstos pels articles 21, 23 i 24 LTAIPBG), que hauria de ser objecte d'aplicació motivada i restrictiva (així ho mana l'article 20.2 LTAIPBG) i que només afectaria estrictament la part d'informació concernida per ell, havent de donar accés a la resta, en aplicació del criteri d'accés parcial a la informació regulat per l'article 25 LTAIPBG. A títol d'exemple, a l'acta de la sessió número 15 no sembla que concorrin límits legals al dret d'accés a la informació, llevat del relatiu a la protecció de dades personals, en relació amb les persones que hi consten identificades; ara bé, tenint en compte que aquestes dades personals són únicament la identitat dels membres del Consell de Govern i, en alguns casos, referències a intervencions fetes en aquesta condició, preval el dret d'accés a elles damunt la seva protecció, segons l'article 24.1 LTAIPBG, i per tant procediria donar accés a tota l'acta.

3. Consideració especial del dret d'accés a la informació que ostenta la representació del personal

El fonament jurídic anterior conclou que, en principi, qualsevol persona té dret d'accés a les actes del Consell Rector de l'ICGC, sens perjudici de què pugui procedir l'ocultació parcial d'alguna part d'alguna d'elles per motius de ser afectada per algun límit legal a aquest dret. Tanmateix, la consulta formulada a la qual respon aquest Dictamen demana específicament l'abast del dret d'accés a les actes citades si qui l'exerceix és el Comitè d'Empresa de l'ICGC. En aquest cas, està clar que el dret d'accés és encara més sòlid, fins al punt que es pot parlar d'un dret reforçat d'accés, cosa que pot ser especialment rellevant si el dret d'accés s'ha de ponderar amb límits que protegeixen la informació sol·licitada.

Com a principi general, el dret d'accés a la informació pública proclamat per l'article 18 LTAIPBG és reconegut a qualsevol persona, tingui o no tingui interès en la informació sol·licitada. En aquest sentit, l'article 18.2 LTAIPBG declara que «l'exercici d'aquest dret no és condicionat a la concurrència d'un interès personal, no resta subjecta a motivació i no requereix la invocació de cap norma».

Sens perjudici del que s'acaba de dir, l'article 22.1 LTAIPBG, relatiu a la necessitat d'aplicar amb criteris de proporcionalitat els límits legals que puguin concórrer en les sol·licituds d'informació pública, assenyala el següent: «els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació». Segons aquest precepte, doncs,

si en una sol·licitud d'informació pública hi concorren límits legals, la ponderació necessària per poder determinar què ha de prevaldre haurà de tenir en compte si, a més de la força jurídica que li dona el dret d'accés, la sol·licitud d'informació és avalada també per la concurrència d'algun interès públic o privat coadjuvant al dret d'accés, cas en el qual la força en contra dels eventuais límits legals concurrents s'afebliria. En aplicació d'aquest plantejament, nombroses resolucions de la GAIP reconeixen un dret reforçat d'accés a les persones que tenen la condició d'interessades en el procediment del que demanen poder accedir a l'expedient o als representants sindicals, en relació amb l'accés a informació que els garanteix la legislació sindical.

En el supòsit objecte de la consulta està clar que el Comitè d'Empresa de l'ICGC té un interès superior al que puguin tenir persones alienes a l'entitat per poder conèixer les actes del seu Consell Rector, ja que aquestes actes poden reflectir acords o debats sobre qüestions d'interès directe per al col·lectiu de treballadors i treballadores que el Comitè representa.

A més, cal tenir en compte que l'article 17.2 LLEPC, precepte que per la previsió feta pel seu article 33 és aplicable al Consell Rector de les entitats a què es refereix el l'article 1.b.1 de la mateixa disposició legal, i que com ja s'ha vist inclou l'ICGC, estableix que «els estatuts han de preveure la presència de representants socials en els consells d'administració si la funció exercida per l'entitat o el nombre de treballadors ho fan aconsellable». Tot i que els Estatuts de l'ICGC no s'han considerat concernits per aquesta previsió legal, no hi ha dubte de què aquest precepte és indicatiu d'una evident sensibilitat legislativa favorable a la representació del personal en el consell d'administració o rector de les empreses o entitats públiques de Catalunya, fins el punt d'exigir-la obligatòriament si les funcions de l'entitat o el nombre de treballadors i treballadores ho aconsellen. Doncs bé, si hi ha una mena de predisposició legal a la representació dels empleats i empleades en el consell d'administració o rector d'aquestes entitats, està clar que això comporta el reconeixement legal d'un interès seu en les funcions de govern i administració de l'entitat, una de les manifestacions òbvies del qual ha de ser el dret d'accés del seu òrgan de representació a les seves actes.

Per tant, el Comitè d'Empresa de l'Institut no només ostenta el dret d'accés que pot exercir qualsevol persona a les actes del Consell Rector de l'ICGC, sinó que fins i tot en el seu cas el dret d'accés tindria més possibilitats de prevaldre damunt dels límits legals a l'accés que puguin concórrer en relació a alguna part de les actes.

CONCLUSIONS

Primera El règim jurídic aplicable a les actes del Consell Rector de l'ICGC és el que estableixen els articles 7.6 i 7 dels seus Estatuts i 20 de la Llei 26/2010, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya. Cap d'aquests preceptes estableix cap mena de restricció o limitació d'accés a aquestes actes.

Segona L'ICGC, en tant que entitat de dret públic dependent o vinculada amb l'Administració de la Generalitat, és una Administració pública plenament obligada a atendre l'exercici del dret d'accés a la informació pública, de què les actes del seu Consell Rector, en la mesura que han estat elaborades pel propi Institut i es deuen trobar en el seu poder, són informació pública i de què, en conseqüència, qualsevol persona té dret

d'accés a elles, llevat que concorri algun límit establert per llei que pugui comportar-ne la restricció o la denegació.

- Tercera No hi ha cap precepte de l'LTAIPBG, ni de la llei de creació de l'ICGC, ni de la legislació de procediment administratiu de Catalunya que estableixi la confidencialitat o la reserva de les actes del Consell Rector de l'Institut o d'altres òrgans similars. Tampoc els és aplicable cap de les causes d'inadmissibilitat de les sol·licituds previstes per l'article 29 LTAIPBG. Per tant, com a criteri general i sens perjudici del que s'apunta més endavant, és legalment obligat facilitar-les a qui les sol·liciti en exercici del dret d'accés a la informació pública.
- Quarta Es pot donar el cas que actes determinades del Consell Rector de l'ICGC continguin informació afectada per límits legals al dret d'accés a la informació pública. En aquests casos, si el límit és ponderat com a prevalent, seria procedent donar accés parcial a l'acta, ocultant la part afectada pel límit legal.
- Quinta El Comitè d'Empresa de l'Institut no només ostenta el dret d'accés que pot exercir qualsevol persona a les actes del Consell Rector de l'ICGC, sinó que fins i tot en el seu cas el dret d'accés tindria més possibilitats de prevaldre damunt dels límits legals a l'accés que puguin concórrer en relació a alguna part de les actes

Aquest és el nostre Dictamen, aprovat pel Ple del dia 22 de febrer de 2019, emès en relació amb una consulta de caràcter general, que no condiona ni prejutja la nostra resolució de futures reclamacions sobre peticions concretes d'accés a la informació pública, en la mesura en que les circumstàncies i els interessos presents en cada cas poden determinar solucions diferents.

Presidenta

Dictamen núm. 2/2019

Consulta general sobre l'accés dels i de les electes locals als expedients municipals relatius a desnonaments que afectin habitatges

Ponent: Josep Mir Bagó

En resposta a aquesta consulta general, i en exercici de les funcions que li han estat atribuïdes per l'article 39 i la disposició addicional 6a de l'LTAIPBG i per l'article 7.2.i del seu Reglament, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol, la GAIP emet el següent

DICTAMEN

Antecedents

El 28 de gener de 2019 la GAIP rep la consulta següent de l'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès: «L'article 25.2.e) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL) atribueix al municipi competències en matèria d'avaluació i informació de situacions de necessitat social i l'atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social.

Els regidors de diversos grups municipals han sol·licitat en diverses ocasions accés als expedients municipals relatius a desnonaments que afectin a habitatges dins del termini municipal de Sant Cugat del Vallès.

Els serveis jurídics centrals en data 05/03/2013, han emès l'informe jurídic que literalment diu: «La necessitat d'aquest informe rau per la petició efectuada per alguns regidors municipals consistent en poder accedir, de forma indiscriminada, a tots els expedients sobre desnonaments produïts a Sant Cugat del Vallès, a efectes de poder contactar amb les persones desnonades i oferir-los ajuda. Sense perjudici del que seguidament s'exposarà, hem de dir que l'Ajuntament només pot tenir coneixement dels desnonaments judicials comunicats pels Jutjats a l'àmbit de Serveis Socials a efectes d'acompanyament de les persones desnonades.

Tenint en compte la recent publicació de la Llei 3/2018, i sense perjudici del que es determina en els dictàmens jurídics de l'Agència Catalana de Protecció de Dades números CNS 45/2009 i CNS 38/2010, que van servir per redactar els informes municipals de dates 05/03/2013 i 22/03/2013, i en l'informe del «GAIP» número 2/2017 de 26/05/2017, entenem necessari sol·licitar informe sobre aquesta qüestió a l'Agència Catalana de Protecció de Dades i a la «Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública de Catalunya». El criteri municipal, fins la present data ha estat el següent:

- a) *Només s'han d'utilitzar aquelles dades que són adequades, pertinents i no excessives, i,*
- b) *La cessió s'ha de realitzar en el marc d'expedients concrets i amb necessitats degudament justificades, relacionades amb les funcions pròpies del Regidor.*

Aquest és el meu parer, sense perjudici d'un altre superior criteri, raó per la qual recomano sol·licitar informe o dictamen a l'Agència Catalana de Protecció de Dades i a la «Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública de Catalunya».

En base a l'anterior i en exercici de l'àmbit competencial atribuït a l'Alcaldia per l'article 21.1.s) de la LRBRL , i l'article 53.1.u.) del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

RESOLC:

1r.- SOL·LICITAR a l'«Agència Catalana de Protecció de Dades», i a la «Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública de Catalunya», que efectuïn un dictamen sobre les següents qüestions:

1.- *Si un regidor pot demanar informació sobre una sèrie d'expedients sense identificar, i relatiu a desnonaments d'habitatges particulars, o bé ha d'identificar prèviament l'expedient al qual vol accedir.*

2.- *I en el cas de tenir dret a rebre dita informació: ¿com s'hauria de accedir a les dades de caràcter personal?.*

3.- *I si, una vegada conegudes les dades identificatives de les persones desnonades: ¿podria posar-se en contacte amb elles sense la seva prèvia autorització?*

2n.- NOTIFICAR la present resolució a l'Agència Catalana de Protecció de Dades, i a la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública als efectes escaients.»

El 15 de febrer de 2019 la GAIP demana un informe sobre l'objecte d'aquesta consulta a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT).

El 20 de febrer de 2019 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT que fa les consideracions següents:

L'article 164.2 del TRLMRLC disposa en quins casos els serveis de la corporació han de facilitar directament informació als membres electes. Fora dels supòsits d'accés directe a la informació o documentació, l'article 164.3 del TRLMRLC disposa que: «En els altres casos, la sol·licitud d'informació s'entén com a acceptada per silenci administratiu si no es dicta resolució denegatòria en el termini de quatre dies a comptar de la data de presentació de la sol·licitud. En qualsevol cas, la resolució denegatòria s'ha de motivar, i només es pot fonamentar en els supòsits següents:

a) *Quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge.*

b) *Quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial.»*

Les sol·licituds d'accés poden ser denegades quan concorri alguna de les circumstàncies previstes en els apartats a) o b) esmentats, però l'accés també podria denegar-se, atesa la naturalesa del dret a la protecció de dades (STC 292/2000), quan, amb independència que unes determinades dades puguin ser considerades íntimes o no, hi hagi altres circumstàncies concretes relacionades amb dades personals que ho justifiquin, en particular a l'empara del

principi de minimització de dades, d'acord amb el qual «los datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados» (article 5.1.c) del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD).

Aquest principi implica, d'una banda, que l'accés a la informació municipal que inclogui determinades dades de caràcter personal, sense consentiment dels afectats, ha de vincular-se necessàriament a l'exercici de les funcions que corresponguin en cada cas al regidor de què es tracti, en els termes previstos en la legislació de règim local. D'altra banda, implica un exercici de ponderació, per tal d'avaluar les implicacions que pot tenir, en cada cas, l'exercici del dret d'accés a la informació dels regidors per als drets de les persones afectades, com ara, el dret a la protecció de les dades personals (article 18.4 CE). (...)

Respecte la concreció de la sol·licitud d'accés -aspecte a què es refereix expressament la consulta- cal tenir en consideració que la legislació de règim local no exigeix als càrrecs electes que, per accedir a la informació en poder de la corporació, hagin d'explicitar o fonamentar la finalitat de la seva petició, atès que la raó de la seva sol·licitud s'ha d'entendre implícita en l'exercici de les funcions que els corresponen com a càrrecs electes, en els termes previstos en la dita legislació de règim local.

Ara bé, interpretant les previsions de la legislació de règim local i la jurisprudència del Tribunal Suprem, en connexió amb l'RGPD i amb la necessitat de circumscriure l'accés a les dades personals al marc d'una finalitat legítima, aquesta Autoritat sosté que podria ser convenient que els regidors, en fer la sol·licitud d'accés a la informació que contingui dades de caràcter personal, concretin en relació amb quina finalitat sol·liciten aquest accés i/o els termes de la seva sol·licitud. Especialment per aquells supòsits en què en la informació sol·licitada puguin haver-hi categories especials de dades (article 9 RGPD), dades incloses dins d'aquesta categoria amb un règim específic (les relatives a infraccions administratives o penals), o bé dades mereixedores d'una especial reserva o confidencialitat en atenció a la concurrència de determinades circumstàncies qualificades (per exemple, situacions de vulnerabilitat social, dades de menors, dades relacionades amb la violència de gènere, la possibilitat d'elaborar perfils socioeconòmics, etc.).

L'objectiu pretès amb aquesta ponderació és evitar que es comuniquin als regidors dades personals excessives o no pertinents per assolir la finalitat pretesa amb l'accés, la qual necessàriament ha d'estar vinculada al desenvolupament de les funcions que els hi corresponen com a càrrecs electes.

Per tant, si bé no seria exigible, als efectes de poder valorar la pertinença de l'accés a determinades dades personals incloses, en el present cas, en els expedients relatius a desnonaments de què disposa l'Ajuntament, seria convenient que els regidors concretessin en relació amb quina finalitat sol·liciten aquest accés i també en quins termes.

Pel que fa a la conveniència d'identificar o no els dits expedients, com qüestiona l'Ajuntament, fer avinent que, en aquest cas, no es tracta tant d'una qüestió de que resulti convenient disposar d'aquest nivell de concreció per poder valorar la pertinença de l'accés a determinades dades personals incloses en aquests expedients, sinó de que la ponderació que se'n faci serà en un i altre cas diferent. (...)

La Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, estableix mesures per evitar els desnonaments que puguin produir una situació de manca d'habitatge, no només en casos d'execució hipotecària, sinó també per impagament del lloguer, tals com l'establiment d'ajuts per evitar desnonaments (article 5.5) o l'obligatorietat de real·lotjar les persones afectades (article 5.6), entre d'altres.

Cal tenir en consideració que el compliment d'aquestes mesures correspon a les administracions públiques competents, a través, dels seus serveis socials. La Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, estableix que la finalitat dels serveis socials és «assegurar el dret de les persones a viure dignament durant totes les etapes de la vida mitjançant la cobertura de llurs necessitats personals bàsiques i de les necessitats socials, en el marc de la justícia social i del benestar de les persones» (article 3). I estableix com a funcions pròpies dels serveis socials bàsics (article 17), entre d'altres, «detectar les situacions de necessitat personal, familiar i comunitària en llur àmbit territorial» (lletra a) i «intervenir en els nuclis familiars o convivencials en situació de risc social, especialment si hi ha menors» (lletra g).

En compliment d'aquestes previsions, les actuacions dels ajuntaments en aquest àmbit solen comprendre l'acompanyament a les famílies afectades, que pot incloure la recerca d'alternatives d'habitatge o la mediació amb els propietaris, l'assessorament jurídic i social, la tramitació d'ajuts econòmics per al pagament de lloguers o el real·lotjament en pisos d'emergència social, entre d'altres.

Si bé en el cas que s'examina no es disposa d'informació específica sobre les dades personals incloses en els expedients respecte els quals els regidors sol·liciten l'accés, llevat del nom i cognoms de les persones ateses pels serveis socials de l'Ajuntament, no es pot descartar que, en funció de quines siguin les circumstàncies personals dels afectats (per exemple, l'existència d'una discapacitat) puguin constar a l'expedient dels serveis socials dades especialment protegides, en els termes de l'article 9 de l'RGPD.

Però més enllà d'això, cal tenir en consideració que, en atenció al motiu de la dita intervenció (persones en situació de risc d'exclusió residencial que estan en procés d'ésser desnonades del seu habitatge habitual o ho han estat), ens trobem davant d'informació que, en qualsevol cas, revela l'existència d'una situació d'especial necessitat. Una informació que, tal com es desprèn de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials (article 9), és mereixedora d'una especial reserva o confidencialitat.

Aquestes circumstàncies podrien actuar com un límit al dret d'accés dels regidors a la informació continguda en els expedients controvertits, en cas de no quedar suficientment acreditada la rellevància que pugui tenir la identificació concreta d'aquestes persones per a l'exercici de les funcions que tenen atribuïdes com a càrrecs electes.

Escau assenyalar, en aquest punt, que en la consulta no s'especifica si els regidors que han sol·licitat l'accés als expedients sobre desnonaments tenen o no responsabilitats de gestió en aquest àmbit d'actuació municipal. Així, tractant-se, per exemple, del regidor de serveis socials o d'habitatge, en funció de com s'hagi organitzat el govern municipal, l'accés per aquest als expedients sobre desnonaments de manera que les persones afectades resultin identificables resultaria justificat en atenció a les funcions que li corresponen en aquest àmbit de gestió.

Per contra, tractant-se d'un regidor que no té atribuïdes responsabilitats de gestió en aquest àmbit i a manca de més informació sobre la necessitat de disposar de la identificació concreta d'aquestes persones per a l'exercici de les seves funcions de fiscalització i control de l'actuació municipal, no sembla que es pogués admetre un accés generalitzat a tots els expedients sobre desnonaments tal com se sol·licita.

Ara bé, això no significa que aquests regidors no puguin accedir a determinada informació sobre els desnonaments ocorreguts en el municipi.

Així, en atenció als termes de la seva sol·licitud (accés generalitzat), cabria plantejar-se l'opció de lliurar la informació de forma anonimitzada (considerant 26 RGPD). Aquesta possibilitat, que no s'exigeix amb caràcter general i que cal valorar en cada cas, podria ser pertinent en aquells casos en què, sense incloure dades que puguin relacionar-se amb una persona física identificada o identificable (article 4.1) RGPD), es pugui donar resposta satisfactòria a la petició d'accés dels regidors.

En un cas com el plantejat, això podria ser pertinent si, per exemple, la sol·licitud d'accés dels regidors tingués per finalitat conèixer quina és l'actuació de l'Ajuntament davant aquesta problemàtica concreta. A tal efecte, se'ls podria facilitar informació agregada sobre el nombre de persones ateses pels serveis socials, els motius a què respon la seva intervenció, les actuacions concretes realitzades per l'Ajuntament (assessorament, mediació, tramitació d'ajuts econòmics, reallotjament), etc.

També podria ser pertinent l'accés de manera anonimitzada si, per exemple, la sol·licitud d'accés tingués per finalitat un control dels ajuts concedits o denegats en aquest context. A aquest efecte, se'ls podria facilitar informació agregada sobre el nombre d'ajuts atorgats, la tipologia d'aquests ajuts (per al pagament de lloguers i/o de consums, per exemple), la quantia, etc.

Una altra opció, segons la finalitat pretesa pels regidors, podria ésser lliurar la informació prèvia seudonimització de les dades, que, en termes de l'article 4.5) de l'RGPD, consisteix en «el tratamiento de datos personales de manera tal que ya no puedan atribuirse a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que dicha información adicional figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable».

És a dir, lliurar la informació dels expedients de desnonaments introduint un sistema de codificació que preservi la identitat de les persones afectades (un codi numèric fix per a cada afectat -sense incloure, per tant, noms i cognoms o altres dades identificatives-, només conegut per l'Ajuntament), de manera que no siguin identificables per terceres persones.

Aquesta opció podria resultar vàlida si, per exemple, la finalitat pretesa pels regidors fos exercir una funció de control sobre les actuacions fetes respecte les persones ateses per l'Ajuntament al llarg d'un o successius exercicis o intentant correlacionar els diferents tipus de mesures adoptades.

L'Ajuntament també planteja, en la seva consulta, si, un cop conegudes les dades personals identificatives de les persones a què fan referència els dits expedients, els regidors podrien emprar-les per posar-s'hi en contacte.

Com en l'apartat anterior, és necessari diferenciar si ens trobem davant un tractament de dades efectuat per regidors amb responsabilitats de gestió en matèria de serveis socials o habitatge, o no.

Així, en el primer supòsit, no hi hauria inconvenients per a que el regidor pogués emprar les dades identificatives de les persones immerses en un procés de desnonament als efectes de posar-s'hi en contacte i, com s'apunta en l'escrit de consulta, oferir-los ajuda en l'àmbit de les seves competències, atès que es tractaria d'un tractament emmarcat en l'exercici de les funcions que li són pròpies en aquest àmbit d'actuació municipal.

Pel que fa al segon supòsit, és a dir, quan es tracta de regidors sense responsabilitats de gestió directament relacionades amb l'expedient de què es tracti, cal fer especial referència al principi de limitació de la finalitat (article 5.1.b) RGPD), segons el qual: «1. Los datos personales serán: (...) b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad»);»

D'aquest precepte es desprèn que qualsevol utilització de la informació personal posterior a un accés legítim per part dels regidors sense responsabilitats de gestió directament relacionades amb l'expedient de què es tracti ha d'estar igualment fonamentada en una finalitat legítima. En cas contrari, podríem trobar-nos davant d'un tractament no ajustat a l'RGPD, tot i que en origen l'accés a les dades personals es considerés legítim.

A més, aquesta finalitat en què s'emmarqui el tractament posterior de les dades personals per part d'aquests regidors no ha de ser incompatible amb aquella que justifica que puguin accedir a les dades.

Assenyalar, en aquest punt, que l'RGPD estableix, en el seu article 6.4, una sèrie d'aspectes a tenir en consideració a l'hora de valorar la possible compatibilitat entre finalitats diferents. En concret, s'haurà de tenir present: «a) cualquier relación entre los fines para los cuales se hayan recogido los datos personales y los fines del tratamiento ulterior previsto; b) el contexto en que se hayan recogido los datos personales, en particular por lo que respecta a la relación entre los interesados y el responsable del tratamiento; c) la naturaleza de los datos personales, en concreto cuando se traten categorías especiales de datos personales, de conformidad con el artículo 9, o datos personales relativos a condenas e infracciones penales, de conformidad con el artículo 10; d) las posibles consecuencias para los interesados del tratamiento ulterior previsto; e) la existencia de garantías adecuadas, que podrán incluir el cifrado o la seudonimización.»

Per tant, el tractament de les dades personals de les persones a què fan referència els expedients sobre desnonaments per part dels regidors sense responsabilitats de gestió directament relacionades amb l'expedient de què es tracti haurà d'estar sempre vinculat i resultar necessari per a l'exercici de les seves funcions de fiscalització i control de les actuacions municipals o d'altres que els atorga la normativa vigent.

Qualsevol altre tractament que pogués realitzar-se a partir del coneixement de les dades personals dels afectats i que no es justificués en l'exercici d'aquestes funcions implicaria un canvi de finalitat que requeriria comptar amb el consentiment dels afectats o bé amb la concurrència d'una altra base jurídica de les establertes a l'article 6.1 de l'RGPD.

En aquest cas, en què es planteja si els regidors podrien emprar les dades identificatives de les persones afectades per posar-s'hi en contacte, cal fer avinent que, en principi, no sembla necessari que l'exercici de les funcions de control dels regidors en el context en què ens trobem hagi de requerir una comunicació directa amb les persones afectades. Si de l'examen de la informació obtinguda es pogués arribar a derivar que l'Ajuntament ha incorregut en algun error o responsabilitat, els regidors poden dirigir-se a l'òrgan o servei competent a fi d'efectuar les comprovacions pertinents, sense que aquest tractament impliqui un canvi de finalitat a la que motivà l'accés.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents, conclusions:

Atesa la naturalesa de la informació que pot constar en els expedients dels serveis socials municipals sobre desnonaments, no resulta justificat un accés generalitzat a tots els expedients per part de tots els regidors de la corporació. Per tant, caldria emprar tècniques d'anonimització o seudonimització de les dades.

Això sens perjudici que, si la petició d'accés l'efectuen regidors amb responsabilitats de gestió en aquest àmbit d'actuació municipal, es pugui admetre tant l'accés als expedients de desnonaments com el tractament de les dades obtingudes amb la finalitat de contactar-hi per oferir-los ajuda.

Fonaments jurídics

1. Règim jurídic aplicable

Aquest Dictamen s'emet en relació amb una consulta que té per objecte valorar el dret dels i de les electes locals a la informació que rau en poder de la respectiva entitat. Aquest fet obliga a valorar, en primer lloc, quin és el règim jurídic aplicable a aquesta modalitat d'accés a la informació pública, inclosa la competència de la GAIP per pronunciar-s'hi i, si s'escau, resoldre.

El dret dels i de les electes locals de Catalunya a la informació de la respectiva entitat és regulat per l'article 164 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLM-RLC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, que estableix el següent:

164.1 Tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir de l'alcalde o alcaldessa o del president o presidenta, o de la comissió de govern, tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de llur funció.

164.2 Els serveis de la corporació han de facilitar directament informació als membres de les corporacions quan:

a) *Exerceixin funcions delegades i la informació es refereixi a assumptes propis de llur responsabilitat.*

b) *Es tracti d'assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats dels quals són membres.*

c) *Es tracti de l'accés a informació o documentació de la corporació local que sigui de lliure accés als ciutadans.*

164.3 *En els altres casos, la sol·licitud d'informació s'entén com a acceptada per silenci administratiu si no es dicta resolució denegatòria en el termini de quatre dies a comptar de la data de presentació de la sol·licitud. En qualsevol cas, la resolució denegatòria s'ha de motivar, i només es pot fonamentar en els supòsits següents:*

a) *Quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge.*

b) *Quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial.*

164.4 *El que disposen els apartats anteriors s'entén sens perjudici de l'obligació de facilitar a tots els membres de la corporació la documentació íntegra de tots els assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats, des del mateix moment de la convocatòria. Quan es tracti d'un assumpte inclòs per declaració d'urgència, s'haurà de distribuir, com a mínim, la documentació indispensable per poder tenir coneixement dels aspectes essencials de la qüestió sotmesa a debat.*

164.5 *Els membres de la corporació tenen dret a obtenir còpia de la documentació a la qual tenen accés. Aquesta còpia es pot obtenir en format paper o bé en el suport tècnic que permeti d'accedir a la informació requerida.*

164.6 *Els membres de la corporació han de respectar la confidencialitat de la informació a què tenen accés per raó del càrrec si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers.*

Malgrat l'aprovació posterior de la legislació de transparència i accés a la informació pública (anys 2013 i 2014), el precepte citat del TRLMRLC és el que regula amb caràcter preferent l'accés dels i de les electes locals a la informació de la respectiva entitat, ja que constitueix sens dubte un dels règims especials d'accés a la informació pública al qual es remet la disposició addicional primera de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) (i en el mateix sentit la disposició addicional primera de la Llei estatal bàsica 19/2013, del 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, LTAIPBGE), que estableix el següent: «2. *L'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei*».

Per tant el règim jurídic aplicable a l'accés dels regidors i les regidores de Sant Cugat del Vallès a la informació del seu Ajuntament és el previst per l'article 164 TRLMRLC (i altres disposicions de la normativa de règim local que els sigui aplicable), essent supletòries les dis-

posicions de la legislació de transparència i accés a la informació pública. Els aspectes més rellevants de l'article 164 TRLMRLC, als efectes d'aquest Dictamen, són els següents:

En primer lloc, una declaració general del dret d'accés de tots els i les membres de les corporacions locals a tota mena d'informació que estigui en poder dels serveis municipals, amb l'únic requisit que sigui necessària per a l'exercici de les seves funcions. Més endavant s'aprofundeix en què s'ha d'entendre per l'exercici de les respectives funcions i en com cal aplicar aquesta referència.

En segon lloc, l'article 164 preveu dues vies o procediments diferents perquè els i les electes locals puguin obtenir la informació de la respectiva entitat: requerint-la directament als serveis (el personal) de l'entitat, o bé demanant-la a l'alcaldia o presidència o a la junta de govern local. L'article 164.2 mana als serveis municipals que facilitin directament als i a les membres de la corporació la informació que els demanin en determinats supòsits, alguns d'ells comuns a tots els i les electes (la relativa a les sessions dels òrgans dels quals en formin part o l'accessible a la ciutadania en general), i altres limitats als o a les electes que formen part de l'equip de govern de l'entitat (la que necessitin per a l'exercici de les seves funcions delegades de govern i direcció de l'Administració municipal). En la resta de casos la informació ha de ser demanada a l'alcaldia, presidència o junta de govern local (article 164.1 i 3).

En tercer lloc, l'establiment d'uns límits a aquest dret d'accés molt més reduïts que els previstos per la legislació de transparència i accés a la informació pública. Efectivament, les úniques limitacions establertes a aquest dret per l'article 164.3 són l'honor, la intimitat personal o familiar i la pròpia imatge i els secrets oficials i judicials, mentre que els articles 21, 23 i 24 LTAIPBG n'estableixen una llista força més extensa de límits al dret general d'accés a la informació pública.

Finalment, l'article 164.6 obliga els i les membres de les corporacions locals a respectar la confidencialitat de la informació que puguin conèixer per raó del seu càrrec, de manera que no poden divulgar-la en perjudici de la pròpia entitat o de terceres persones. Aquest deure de confidencialitat és, òbviament, coherent amb el fet que, en aplicació dels escassos límits que els i les afecten, poden accedir a informacions que, per la seva confidencialitat, són privades per a la resta de la ciutadania, de manera que si, per una banda, poden penetrar, en exercici de la seva funció pública, a informacions vedades per a la resta de la ciutadania, només poden utilitzar aquestes informacions amb la finalitat que legitima aquest accés especial (exercir les seves funcions públiques), sense que puguin divulgar-les i infringir-ne la confidencialitat.

El resultat de l'anterior és que els i les membres de les corporacions locals ostenten un dret sens dubte reforçat d'accés a la informació de la respectiva entitat, que els legitima a accedir a informació que no és a l'abast de la resta de la ciutadania, si bé amb la responsabilitat, també reforçada, de no poder difondre-la si és afectada per algun límit de confidencialitat. Aquest dret reforçat té plena justificació en el fet que és instrumental respecte del dret constitucional proclamat per l'article 23 de la Constitució (representació política i participació en els afers públics), que difícilment podria ser exercit plenament per les persones elegides amb aquesta finalitat si aquestes persones no tenen accés a la informació necessària per a aquest exercici. Per tant, els límits al dret d'accés dels i de les electes locals han de ser interpretats de forma

especialment restrictiva perquè no només limiten el seu dret a la informació, sinó també, de retruc, el dret de participació política que els garanteix l'article 23 de la Constitució.

Una consideració addicional que també justifica en certa manera el dret reforçat dels i de les electes a la informació de la respectiva entitat és precisament la seva condició de membres de la corporació, de manera que la informació que cau a les seves mans pròpiament no surt de l'entitat, segueix romanent en seu municipal, no s'ha difós a l'exterior, i per tant pot seguir gaudint de la protecció o de la confidencialitat que li atorga l'ordenament jurídic.

L'LTAIPBG complementa el dret especial d'accés dels i de les electes locals fent-los d'aplicació supletòria (disposició addicional 1a.2) el dret general d'accés a la informació pública. Forma part d'aquesta supletorietat la competència de la GAIP per intervenir, si s'escau, en aquests procediments d'accés a la informació pública, com s'argumenta tot seguit.

A partir de la Resolució d'11 de febrer de 2016, sobre la Reclamació 4/2016, la GAIP ha admès reiteradament reclamacions en relació amb sol·licituds d'informació municipal emparades en el dret a la informació reconegut a favor dels i de les electes locals per l'article 164 TRLMRLC. Tot i que la legislació de règim local remet directament a la jurisdicció contenciosa administrativa l'eventual impugnació de tota mena de resolucions dels òrgans i autoritats locals, sense fer cap referència a la via de reclamació davant la GAIP, aquesta Comissió de Garantia ve entenent que això obeeix al fet que la legislació vigent de règim local és anterior a la de transparència que institueix la reclamació davant d'un òrgan independent i especialitzat (la GAIP, en el cas de Catalunya); que aquesta via de reclamació és voluntària i en cap cas perjudica l'accés a la jurisdicció contenciosa administrativa i, si escau, constitucional; que suposa un increment de les garanties jurídiques del dret a la informació que, si són a l'abast de la ciutadania en general, amb més raó han de poder ser accessibles als electes locals, que exerceixen un dret reforçat a la informació emparat en el de participació i representació política de l'article 23 de la Constitució. Per les mateixes raons, la GAIP s'ha de considerar competent per emetre un dictamen sobre l'objecte consultat.

2. La informació objecte de la consulta

La consulta a la que respon aquest dictamen interroga la GAIP sobre l'accés a expedients relatius a desnonaments. Els serveis municipals (especialment els serveis socials) poden estar en possessió de dades relatives a procediments de desnonament en atenció a diversos motius. Per començar, hi ha disposicions legals que preveuen específicament posar en coneixement dels ajuntaments i la seva possible intervenció en determinats casos de desnonament. És el cas de les següents:

L'article 5 de la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i de la pobresa energètica, estableix la necessitat d'oferir en determinats casos a les persones que es trobin en situació de poder ser desnonades i en risc d'exclusió social una proposta de lloguer social, prèvia a qualsevol demanda judicial de desnonament. L'apartat 4 d'aquest precepte estableix que *«la realització de l'oferta obligatòria de lloguer social a què fan referència els apartats 1 i 2 s'ha de comunicar, en un termini de tres dies hàbils des de la realització de l'oferta, a l'ajuntament del municipi en què es troba situat l'habitatge»*. Així mateix, l'apartat 6 estableix que *«les administracions públiques han de garan-*

tir en qualsevol cas el reallotjament adequat de les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial que estiguin en procés d'ésser desnonades de llur habitatge habitual, per a poder fer efectiu el desnonament. El mecanisme de garantiment del reallotjament l'ha d'acordar la Generalitat amb l'Administració local per als casos que les mesures de valoració que regula la secció IV del Decret 75/2014, del 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge, tramitin com a emergències econòmiques i socials».

L'article 3 del Reial Decret Llei 7/2019, d'1 de març, de mesures urgents en matèria d'habitatge i lloguer, modifica diversos preceptes de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'Enjudiciament Civil (LEC), en relació amb els procediments de desnonament. Un dels preceptes modificats és l'article 441 LEC, al que s'afegeix l'apartat 5 següent: *«En los casos del número 1º del artículo 250.1, se informará al demandando de la posibilidad de que acuda a los servicios sociales, y en su caso, de la posibilidad de autorizar la cesión de sus datos a estos, a efectos de que puedan apreciar la posible situación de vulnerabilidad. A los mismos efectos, se comunicará, de oficio por el Juzgado, la existencia del procedimiento a los servicios sociales. En caso de que los servicios sociales confirmasen que el hogar afectado se encuentra en situación de vulnerabilidad social y/o económica, se notificará al órgano judicial inmediatamente. Recibida dicha comunicación, el Letrado de la Administración de Justicia suspenderá el proceso hasta que se adopten las medidas que los servicios sociales estimen oportunas, durante un plazo máximo de suspensión de un mes a contar desde la recepción de la comunicación de los servicios sociales al órgano judicial, o de tres meses si el demandante es una persona jurídica. Una vez adoptadas las medidas o transcurrido el plazo se alzarán la suspensión y continuará el procedimiento por sus trámites. En estos supuestos, la cédula de emplazamiento al demandado habrá de contener datos de identificación de los servicios sociales a los que puede acudir el ciudadano».*

A més a més de les anteriors previsions legals, cal tenir en compte que els ajuntaments ostenten, entre altres, competències en matèria de serveis socials (articles 25.2.e de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, LRBRL i 68.3.k TRLMRLC i, en general, Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials) i d'habitatge (articles 25.2.a LRBRL i 68.3.d TRLMRLC i, en general, Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge). En exercici d'aquestes competències, i al marge de les previsions concretes dels dos paràgrafs anteriors, és més que plausible que els serveis municipals d'habitatge o/i de serveis socials tinguin en el seu poder dades sobre casos de desnonament, més que sigui perquè els han estat facilitades per les mateixes persones afectades, en demanda del suport pertinent.

És previsible que els expedients sobre desnonaments que estiguin en poder dels ajuntaments continguin diversos tipus de dades personals protegides per la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de Dades Personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD) i pel Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, sobre la protecció de les persones físiques en allò que respecta al tractament de dades personals (RGPD). En la mesura que és altament probable, ateses les previsions legals citades als paràgrafs anteriors, que els casos de desnonament en coneixement dels ajuntaments afectin persones en situació de vulnerabilitat, també ho és que les dades personals en poder de l'ajuntament posin de manifest aquesta vulnerabilitat, bé sigui per raons de pobresa, de dependència, de precarietat familiar, de victimologia, de menors a càrrec o/i altres situacions

comparables. En definitiva, dades personals que si bé en la majoria de casos segurament no arribaran a merèixer el qualificatiu d'especialment protegides o de categoria especial (articles 9 LOPDGDD i 9.1 RGPD), no es pot excloure que ho siguin en casos determinats (salut, per exemple), a part de què sens dubte es podran qualificar de més o menys sensibles i potencialment reveladores de la situació econòmica i de la reputació social de les persones afectades, sense excloure l'eventualitat d'incloure dades relatives a la intimitat personal o familiar.

Cal tenir en compte, a més, que l'article 9.2.h de la Llei 12/2007, de serveis socials, garanteix a les persones destinatàries d'aquests serveis la confidencialitat de les dades i de les informacions que constin en els seus expedients. Si hom té en compte que els procediments de desnonament el més normal és que hagin estat posats en coneixement dels ajuntaments perquè els serveis socials adoptin les mesures pertinents en relació amb les persones afectades, cal entendre que contindran la identitat de persones destinatàries dels serveis socials, les dades de les quals estarien emparades per aquesta declaració legal de confidencialitat de la Llei 12/2007.

El fet que aquesta informació sigui confidencial no implica per si sol que els i les electes de l'ajuntament implicat no hi puguin accedir, ja que com hem vist al fonament jurídic anterior el seu dret reforçat a la informació de la respectiva corporació els pot garantir l'accés a informació confidencial, que no podrien divulgar. Ara bé, l'eventualitat que alguns d'aquests expedients de desnonament puguin contenir dades relatives a la intimitat personal o familiar o especialment protegides o qualificades d'especials per l'LOPDGDD (com ara situacions de malaltia o dependència severa, víctimes de violència masclista, dades de menors d'edat), dades que per tant es podrien considerar excloses fins i tot del dret d'accés dels i de les electes locals per l'article 164.3a TRLMRLC, fa pressuposar que com a mínim en alguns casos no se'ls podria donar accés als expedients en qüestió.

Aquesta darrera consideració apunta a què difícilment es podria donar a qualsevol electe local accés indiscriminat als expedients de desnonaments en poder de la respectiva entitat.

3. Informació necessària per a la funció respectiva

Com ja s'ha comentat al fonament jurídic 1, el dret a la informació de la respectiva corporació garantit per l'article 164.1 TRLMRLC és garantit als i a les electes, en la mesura que la informació a la que volen tenir accés sigui necessària per a l'exercici de les seves funcions (que poden ser representatives i/o de gestió). Aquesta previsió porta a la necessitat de valorar fins a quin punt i de quina manera caldria justificar la necessitat de la informació, en relació amb l'exercici de funcions pròpies dels i de les electes locals, als efectes de què es reconegui el seu dret d'accés. A aquests efectes, es procedent distingir bàsicament tres tipus de situacions diferents en els i les membres de la corporació: electes amb responsabilitats de gestió, resta d'electes del govern municipal i electes de l'oposició.

Els i les electes amb responsabilitat de gestió (com seria el cas de l'alcalde o l'alcaldesa i dels o les titulars de les tinences d'alcaldia o de les regidories delegades) tenen garantit per l'article 164.2.a l'accés a tota la informació que necessitin per exercir aquesta responsabilitat, sense cap mena de restricció. De fet, ni tan sols afecta el dret d'accés d'aquesta mena d'electes la limitació establerta per l'article 164.3 (que és definida en relació amb els i les elec-

tes que han de sol·licitar la informació a l'alcaldia o presidència), ja que és lògic suposar que els responsables màxims de l'entitat local han de poder tenir accés a tota la informació que es troba en el seu poder. En relació amb els expedients de desnonaments, aquest accés ple seria predicable de l'alcalde o l'alcaldesa, així com també del o la tinent d'alcalde o regidor o regidora delegada competent en matèria de serveis socials (o/i, si s'escau, d'habitatge), en tant que responsable del servei municipal que ha de ser coneixedor i, potencialment, intervenir en allò que li correspongui a l'ajuntament.

La resta de membres del govern municipal no sembla que tinguin necessitat d'accedir a informació que no tingui relació directa amb les seves responsabilitats de govern i d'administració (que inclou les relatives als òrgans col·legiats dels que siguin membres). Per tant, llevat que algun expedient de desnonament hagi de ser objecte de debat o resolució per part de la junta de govern o tingui incidència directa en les responsabilitats de gestió de l'electe en qüestió, com a criteri general caldria entendre que la resta de membres de l'equip de govern, tret dels i les del paràgraf anterior, no tenen necessitat d'accedir a la informació relativa als expedients de desnonament i, per tant, no tindrien dret a accedir-hi.

Els i les electes de l'oposició poden tenir necessitat d'accedir a la informació municipal per exercir les seves funcions representatives i de control del govern municipal. En aquest cas, la GAIP ve entenent que hauran de ser els o les electes interessats els qui hauran de determinar la informació que necessiten a aquests efectes. La Resolució de la GAIP 22/2016, relativa a la Diputació de Girona i amb un posicionament reiterat a diverses resolucions posteriors, afirma el següent: «és cert que el dret a la informació dels electes locals regulat per l'article 164 LMRLC els és garantit per obtenir els antecedents i informacions que siguin «necessaris per al desenvolupament de llur funció». Ara bé, a qui li correspon bàsicament decidir si ho són, de necessaris per a llur funció, és als mateixos electes que exerceixen el seu dret a la informació. En aquest cas, qui l'exerceix és un diputat de l'oposició, i es pot suposar que ho fa als efectes de controlar i fiscalitzar els serveis provincials; doncs bé, ningú més que ell mateix pot decidir quins són els serveis que vol fiscalitzar i controlar i quines dades necessita per fer-ho. Pretendre controlar des del govern controlat com s'exerceix la funció de control, com sembla voler fer el President de la Diputació, podria deixar sense contingut la capacitat de control i afectar greument la funció representativa de qui pretén exercir-la. La jurisprudència del Tribunal Suprem estableix que el dret fonamental a la participació efectiva en l'actuació pública es manifesta en una àmplia gama d'assumptes concrets, entre els quals el dret a la fiscalització de les actuacions municipals i les funcions de control (STS de 9 de maig de 1998). Afegeix que els electes no han de justificar un motiu o funció específica directa i concretament connectat amb la informació a la qual volen accedir i aquesta falta d'especificació no pot ser motiu de la desestimació de la sol·licitud d'informació (STS de 5 de novembre del 2000). Fins i tot estableix que s'ha d'emparar que pugui convenir-los no dir per a què volen la informació a fi de no desvetllar les seves estratègies d'actuació política (STS de 26 de juny de 1998 i de 27 de novembre de 2000). I que correspon a la Corporació local la càrrega de la prova de què la finalitat perseguida per l'electe local no té relació amb la seva funció institucional, sinó que persegueix un interès o benefici personal o de terceres persones (STS de 12 de novembre de 1999)».

A més, també s'ha de tenir en compte que en una societat democràtica governada d'acord amb procediments representatius respectuosos del pluralisme polític i social, les funcions governatives i de direcció de la gestió pública són necessàriament compartides entre les minories polítiques governants i les que estan a l'oposició, amb el ben entès que a les primeres els corresponen l'adopció de les decisions executives i de direcció dels serveis i de les funcions públiques, i a l'oposició el control imprescindible per garantir una gestió pública al servei dels interessos generals. La millor garantia perquè les persones afectades per un expedient de desnonament rebin l'atenció deguda dels serveis municipals és que aquests serveis en siguin coneixedors, naturalment, però que també ho sigui, si s'escau, una oposició eventualment interessada a garantir, també en aquest àmbit, les millors prestacions municipals que siguin possibles. I l'única manera de controlar plenament l'exercici de les funcions administratives i de govern és que qui controla tingui accés a la mateixa informació que és a l'abast de l'òrgan o responsable polític objecte de control.

En base a les anteriors consideracions caldria concloure que els i les electes locals de l'oposició que manifestin el seu interès en controlar l'activitat municipal relacionada amb els expedients de desnonament d'habitatges han de poder tenir accés a la informació continguda en aquests expedients, llevat únicament de la que pugui ser afectada pels límits establerts pels articles 9.1 RGPD i 164.3.a TRLMRLC (dades personals especialment protegides i intimitat personal i familiar, honor i pròpia imatge).

4. Procediments d'accés

Els i les membres de les corporacions locals poden accedir a la informació que es troba en poder de la respectiva entitat d'acord amb dos procediments diferents, segons estableix l'article 164 LRLMRLC.

Per una banda, l'article 164.2 TRLMRLC preveu determinades circumstàncies en les que la informació els i les ha de ser facilitada directament pels serveis municipals (és a dir, pel personal de l'entitat). Als efectes que ara interessin, aquesta satisfacció directa del dret d'accés és la que procedeix quan es tracti d'informació requerida per electes amb responsabilitats de gestió i es refereixi a assumptes relatius a aquesta responsabilitat, o bé d'informació relativa a assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats, en relació amb els i les electes que en són membres. Per tant, el regidor o la regidora de serveis socials (o el o la que sigui competent per a les funcions que correspongui en relació amb els desnonaments, com ara en matèria d'habitatge) pot requerir directament al personal de l'ajuntament els expedients de desnonament en relació amb els quals hagin d'intervenir els serveis socials (o els altres corresponents, com ara els d'habitatge). Cal suposar que en aquests casos el personal municipal facilitarà la informació concernida, sense necessitat de valorar l'eventual aplicació de límits, que en principi no procediria.

Per una altra, de l'article 164.1 TRLMRLC se'n pot deduir que en la resta de casos els i les electes han de demanar la informació a l'alcaldia, presidència o junta de govern local, que segons l'apartat 3 d'aquest mateix article poden valorar la necessitat d'aplicar els límits previstos. Aquesta seria la via d'accés que, si s'escau, haurien de seguir els i les electes de l'oposició municipal.

5. Protecció de dades personals

A més del que resulti de l'aplicació dels límits establerts per l'article 164.3 TRLMRLC, l'accés dels i de les electes locals a la informació de la respectiva entitat també pot ser restringit per l'aplicació d'altres lleis, especialment, en relació amb aquest cas, les de protecció de dades personals, com posa de manifest l'informe de l'APDCAT referit a l'antecedent 3. Poden ser especialment rellevants als efectes d'aquesta consulta les previsions següents de la legislació de protecció de dades personals:

En primer lloc, el principi de «minimització de dades», afirmat per l'article 5.1.c RGPD, segons el qual les dades personals han de ser adequades, pertinents i limitades a allò que sigui necessari en relació amb els fins per als quals són tractades. Aquest principi exclou una exposició injustificada de les dades personals o, dit d'una altra manera, comporta la necessitat d'acreditar o d'argumentar d'alguna manera que el sacrifici inherent a tot accés a dades personals es justifiqui en alguna utilitat concreta per a qui hi accedeix. Per raons de proporcionalitat, l'aplicació d'aquest principi ha de ser més estricte com més delicades o sensibles siguin les dades afectades i s'efectua posant en relació la necessitat d'accedir a aquestes dades amb la finalitat que persegueix l'accés.

En segon lloc, el principi de «limitació de la finalitat», segons el qual les dades personals han de ser recollides amb una finalitat determinada i posteriorment no poden ser utilitzades amb una altra finalitat incompatible amb la primera (article 5.1.b i 5.4 RGPD). En conseqüència, caldrà valorar fins a quin punt l'eventual accés d'electes locals a dades personals contingudes pels expedients de desnonament no persegueix una finalitat incompatible en atenció de la qual les dades personals afectades varen ser incorporades en els expedients en qüestió.

En tercer lloc, i llevat casos molt excepcionals, resta prohibit l'accés a dades personals que revelin l'origen ètnic o racial, les opinions polítiques, les conviccions religioses o filosòfiques o la filiació sindical i el tractament de dades genètiques, dades biomètriques dirigides a identificar de manera unívoca a una persona física, dades relatives a la salut o dades relatives a la vida sexual o a l'orientació sexual d'una persona física (article 9 RGPD). Si en algun dels expedients de desnonaments hi ha dades d'aquest tipus (cosa que no es pot descartar, especialment en el cas de les dades de salut, ja que s'hi poden haver aportat per acreditar la situació de vulnerabilitat de les persones afectades), caldria limitar l'eventual accés d'electes locals a elles a l'electe responsable dels serveis socials o/i d'habitatge competent per adoptar les mesures municipals corresponents, tot evitant que hi puguin tenir accés altres electes del municipi.

Pel demés, l'article 6 RGPD preveu diverses circumstàncies en les que es pot accedir a les dades personals, sense necessitat de consentiment de les persones afectades, com ara si l'accés és necessari per a una missió d'interès públic o en exercici de poders públics o per satisfer interessos legítims o per complir una obligació legal, consideracions que permeten concloure la plena legitimitat de l'article 164 TRLMRLC per reconèixer el dret dels i de les electes locals a accedir a dades personals, sens perjudici de les limitacions establerts per l'apartat 3 d'aquest article i per l'article 9 RGPD.

6. Sobre la necessitat d'identificar els expedients als quals es vol accedir

La primera qüestió plantejada a la consulta és la de *si un regidor pot demanar informació sobre una sèrie d'expedients sense identificar, i relatiu a desnonaments d'habitatges particulars, o bé ha d'identificar prèviament l'expedient al qual vol accedir.*

En atenció a les consideracions fetes al fonament jurídic 2, llevat del regidor o regidora responsable de la gestió municipal que correspongui als expedients sobre desnonaments, la resta d'electes de l'Ajuntament no haurien de poder tenir un accés general o indiscriminat als expedients de desnonaments.

Tampoc es tracta de què només puguin tenir accés a un únic expedient identificat prèviament.

El més important, als efectes de respondre a aquesta pregunta, és que els serveis municipals responsables dels expedients en qüestió, abans de permetre que un o una electe que no sigui el regidor o la regidora responsable del servei accedeixi als expedients en qüestió, han de verificar que no hi constin dades d'accés limitat de l'article 164.3 TRLMRLC o prohibit de l'article 9.1 RGPD. Per tal de poder fer aquesta verificació, cal identificar, naturalment, els expedients als quals es vol tenir accés. Però això no treu que puguin ser tots els expedients sobre desnonaments que es troben en poder de l'Ajuntament.

7. Sobre l'accés a les dades de caràcter personal

La segona qüestió plantejada a la consulta és la d'*en cas de tenir dret a rebre dita informació: com s'hauria d'accedir a les dades de caràcter personal?*

Per les consideracions fetes als fonaments 2, 3 i 5, cal entendre que els regidors i les regidores responsables de la gestió municipals dels expedients sobre desnonaments tenen dret d'accés íntegre a ells, incloses totes les dades personals que continguin. En aquest cas, el procediment que haurien de seguir per accedir-hi és el previst per l'article 164.2, és a dir: requerint l'expedient o expedients en qüestió als serveis municipals corresponents, o disposant de la clau corresponent per poder-hi accedir directament en els registres o arxius electrònics.

En el cas dels regidors o de les regidores que no formen part del govern municipal, per poder accedir als expedients sobre desnonaments han de demanar-ho a l'alcalde o a la junta de govern local, que pot denegar l'accés a les dades personals relatives a l'honor, a la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge (article 164.3.a TRLMRLC) i hauria de denegar-lo a les dades especialment protegides de l'article 9.1 RGPD. Pel que fa a la resta de dades personals que puguin constar en aquests expedients, fins i tot les relatives a circumstàncies de vulnerabilitat social, caldria facilitar l'accés sol·licitat sempre que l'electe que les demana manifesti que les necessita per exercir les seves funcions de control del govern i dels serveis municipals.

Pel que fa als regidors o a les regidores membres del govern municipal, però sense responsabilitats específiques de gestió dels expedients de desnonament, per les raons exposades a l'antecedent 3 cal entendre que no tenen dret a accedir a les dades personals que puguin constar als expedients citats, ja que no és plausible que siguin necessàries per a l'exercici de les seves funcions.

En la mesura que es faciliten a electes de fora de l'equip de govern dades personals, i més encara si es tracta de dades sensibles, caldria recordar expressament el seu deure de respectar la confidencialitat, d'acord amb el previst per l'article 164.6 TRLMRLC.

En els casos en què calgui evitar l'accés a dades personals especialment protegides o a dades íntimes, l'Ajuntament pot fer-ho o bé taltant la identitat de les persones afectades, o bé eliminant de la informació facilitada les circumstàncies que revelen dades especialment protegides o dades íntimes.

Finalment, la informació ha de ser facilitada en el format demanat per l'electe que la sol·licita, amb el ben entès que té dret a què se li doni còpia, tal com preveu l'article 164.5 TRLMRLC. Malgrat aquesta previsió legal, en alguns casos excepcionals i després de la ponderació corresponent, la GAIP ha considerat justificat limitar l'accés a només vista o consulta de l'expedient, precisament per assegurar millor que no es difondrà a terceres persones que no gaudeixen de l'accés reforçat necessari per accedir-hi; s'ha tractat normalment d'accessos sol·licitats per persones que tenen la condició d'interessades, circumstància que reforçaria el seu dret general d'accés a la informació pública; en principi, no sembla justificat estendre aquesta restricció de la forma de l'accés a les persones electes, però tampoc es pot excloure si l'Ajuntament té indicis concrets de què la invocació al seu deure de confidencialitat pugui ser insuficient per impedir l'accés de terceres persones a dades personals dels expedients de desnonaments.

8. Sobre la possibilitat de contactar amb les persones afectades

La tercera qüestió plantejada a la consulta és la de *si, una vegada conegudes les dades identificatives de les persones desnonades, podria un regidor o una regidora posar-se en contacte amb elles sense la seva prèvia autorització?*

Si el regidor o la regidora en qüestió té responsabilitat en el servei municipal que es pugui facilitar a les persones desnonades, aquesta qüestió s'ha de respondre afirmativament, ja que sens dubte deu formar part de les seves atribucions comunicar-se amb les persones afectades, bé sigui als efectes de demanar informació addicional, o de notificar eventuais resolucions o decisions municipals que les afectin.

Si qui vol fer aquest contacte és un regidor o una regidora de l'oposició, la GAIP entén, tot dissentint parcialment o matisadament de l'informe de l'APDCAT exposat a l'antecedent 3, que aquest contacte sense autorització prèvia de l'afectat seria procedent si es compleixen les dos requisits següents:

En primer lloc, el mateix requisit que s'ha indicat al fonament jurídic anterior, de justificar la necessitat de les dades i del contacte. Com ja s'ha dit al fonament jurídic 3, aquesta justificació de la necessitat no requereix més que la declaració del regidor o de la regidora que vol fer l'accés i, pel que fa a la necessitat del contacte, aquesta declaració hauria de manifestar el motiu o motius pel qual el contacte amb la o les persones afectades és necessari per a la finalitat de l'accés. A títol d'exemple, si la finalitat de l'accés és controlar la gestió municipal dels expedients de desnonaments (que sens dubte és una finalitat del tot legítima per a qualsevol membre de l'oposició), es pot argumentar que el contacte amb les persones afectades és necessari per conèixer la seva opinió als efectes de verificar si estan o no satisfetes amb l'atenció rebuda dels serveis municipals.

En segon lloc, que la regidora o el regidor interessat justifiqui o argumenti que el contacte amb les persones afectades és compatible amb la finalitat en virtut de la qual les seves dades personals consten en els expedients de desnonaments respectius. A aquests efectes, aquesta compatibilitat es podria argumentar indicant que si la finalitat de les dades personals incloses en aquests expedients i facilitades a l'Ajuntament és que els serveis socials municipals protegeixin i vetllin pels drets de les persones afectades, el contacte que vol exercir el regidor o la regidora interessada precisament té la finalitat de verificar el funcionament òptim dels serveis municipals en relació amb atendre aquest mateix objectiu.

En la mesura que es compleixin els requisits anteriors, el contacte, a iniciativa seva, dels i de les electes municipals de l'oposició amb les persones afectades pels expedients de desnonaments té justificació en llur funció representativa i no sembla infringir la legislació de protecció de dades personals.

CONCLUSIONS

Primera Si un regidor pot demanar informació sobre una sèrie d'expedients sense identificar, i relatiu a desnonaments d'habitatges particulars, o bé ha d'identificar prèviament l'expedient al qual vol accedir. Ha d'identificar l'expedient o expedients als quals vol accedir (que poden ser tots els que hi ha a l'Ajuntament), ja que els serveis municipals hauran de verificar que no se li dona accés a dades especialment protegides o a dades íntimes.

Segona En cas de tenir dret a rebre dita informació: com s'hauria d'accedir a les dades de caràcter personal?. Si el regidor o la regidora tenen responsabilitats de gestió sobre els expedients, hi poden accedir directament o a través dels serveis municipals. La resta de membres del govern municipal no poden accedir-hi. Els i les membres de l'oposició ho han de demanar a l'alcaldia, que hauria de tatxar les dades personals especialment protegides o íntimes que constin als expedients. Excepcionalment, l'Ajuntament també podria justificar donar només accés a consulta o vista.

Tercera Una vegada conegudes les dades identificatives de les persones desnonades, podria un regidor o una regidora posar-se en contacte amb elles sense la seva prèvia autorització?. Sí, sempre que en declari la necessitat als efectes de la finalitat de l'accés i argumenti que aquest ús de les dades és compatible amb la finalitat en virtut de la qual les dades personals en qüestió consten als expedients de desnonament.

Aquest és el nostre Dictamen aprovat pel Ple de la GAIP de 22 de març de 2019, que s'emet en relació amb una consulta de caràcter general, que no condiona ni prejutja la resolució de futures reclamacions sobre peticions concretes d'accés a la informació pública, en la mesura en que les circumstàncies i els interessos presents en cada cas poden determinar solucions diferents.

Presidenta

Dictamen núm. 3/2019

Consulta general sobre els límits que concorren a l'accés directe per internet a les còpies digitals dels plànols

Ponent: Josep Mir Bagó

En resposta a aquesta consulta general, i en exercici de les funcions que li han estat atribuïdes per l'article 39 i la disposició addicional 6a de l'LTAIPBG i per l'article 7.2.i del seu Reglament, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol, la GAIP emet el següent

DICTAMEN

Antecedents

El 5 de febrer de 2019 la cap de l'Arxiu i Documentació de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat formula a la GAIP la consulta següent: «des de l'Arxiu Administratiu Municipal de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat estem treballant amb l'objectiu d'acomplir allò que estableix la Llei 20/2015, de 29 de juliol, de modificació de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents per tal d'adaptar-nos al nou marc legal introduït per la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. En concret, l'article 35 de la Llei d'arxius i documents queda redactat de la següent manera:

Publicitat activa i transparència

1. Amb la finalitat que els usuaris puguin localitzar i identificar els documents i hi puguin accedir, els arxius del Sistema d'Arxius de Catalunya han de complir les obligacions de transparència següents:

- a) Fer públics els instruments de descripció documental que permeten als investigadors i als ciutadans de localitzar la documentació de què disposen.

En aquest sentit, volem anar publicant els inventaris d'expedients al Portal de Transparència. El primer que s'ha publicat és l'inventari de les llicències d'obres majors (1960-2010). Per tal de donar compliment a la normativa envers la Protecció de dades, hem inclòs la metadada "interessat" quan aquest era una persona física previ dictamen de l'APDCAT. Tant l'inventari com l'esmentat dictamen els podeu consultar al Portal de Transparència:

<http://www.santboi.cat/Publi057.nsf/VistaWebTemes/D777A8DF99291689C125830C-0032F61C?OpenDocument&Clau=arxiuadministratiu&Idioma=ca&Seu=Naixí>

Per altra banda, l'Arxiu Administratiu sempre ha donat accés als interessats i ciutadans quan es tractava d'expedients de llicències d'obres. La Llei de transparència ha vingut a reforçar aquesta pràctica arxivística. Diferents resolucions i dictàmens de la mateixa GAIP l'avalen (Resolució 402/2017, de 12 de desembre, Resolució 105/2017, de 5 d'abril, Resolució 63/2017, de 22 de febrer, Dictamen 1/2016, etc.). En aquests es fa esment que les llicències d'obres són "informació pública" de conformitat amb la definició que en fa l'article 2.b LTAIPBG i com a tal subjecta al règim de transparència.

En el nostre cas, una política de digitalització endegada el 2010 ens permet incloure no només l'accés a l'inventari en un format de dades reutilitzables, sinó també els plànols digitals (un 30%). Així, el ciutadà o qualsevol altre usuari, sense cap identificació i des de qualsevol ordinador o altre dispositiu, podrà consultar no només l'inventari de les llicències d'obres arxivades corresponents al municipi de Sant Boi de Llobregat, sinó que també podrà, en molts casos, visualitzar els plànols.

La qüestió concreta que plantejem a la GAIP és precisament aquesta: hi concorre algun límit d'accés a les còpies digitals dels plànols de les llicències d'obres que hem incorporat al Portal de Transparència?».

Fonaments jurídics

1. *Sobre la competència de la GAIP per emetre aquest Dictamen*

La consulta formulada per l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat interpel·la la GAIP sobre els límits aplicables a una informació que és objecte de publicitat activa. Aquest fet requereix una valoració prèvia de les competències de la GAIP per emetre'l, ja que l'àmbit competencial d'aquesta Comissió es circumscriu bàsicament als procediments d'accés a la informació pública, que tenen un tractament legal (el del títol III de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, LTAIPBG) diferent al que correspon a la publicitat activa (que és el del títol II LTAIPBG).

Nogensmenys, l'article 7.2.i del Reglament de la GAIP aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP) preveu que la GAIP exerceix, entre altres funcions, la de «atendre les consultes que, amb caràcter facultatiu i no vinculant, puguin formular els subjectes esmentats a l'article 3 sobre la transparència i el compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública». Cal entendre, per tant, que si bé a nivell resolutori les competències de la GAIP es limiten a l'àmbit dels procediments de sol·licitud d'accés a la informació pública (títol III LTAIPBG), a nivell consultiu la normativa de transparència i accés a la informació pública atribueix també a la GAIP funcions per atendre consultes en matèria de transparència, concepte que en la lògica d'aquesta legislació cal considerar més o menys equivalent al de publicitat activa (títol II LTAIPBG).

Cal concloure, per tant, que la GAIP té competència per emetre aquest Dictamen.

2. *Valoració general dels límits aplicables a la publicitat activa*

El títol II LTAIPBG no preveu límits específics per a les obligacions de transparència o de publicitat activa. L'article 7 LTAIPBG es limita a preveure expressament la seva subjecció als mateixos límits establerts per al dret d'accés a la informació pública:

«Article 7. Límits a les obligacions de transparència

1. Els límits aplicables a les obligacions de transparència són els mateixos que el títol III estableix per al dret d'accés a la informació pública, especialment els relatius a la protecció de dades de caràcter personal.

2. El principi de transparència s'ha d'interpretar i aplicar en tots els casos de manera preferent. Qualsevol limitació en l'aplicació del principi de transparència s'ha de fonamentar en un límit o una excepció expressament establerts per una norma amb rang de llei».

Per tant, els límits que caldrà tenir en compte per a l'exposició de la documentació objecte de la consulta són els establerts pels articles 21, 23 i 24 LTAIPBG, sens perjudici dels altres que siguin establerts per altres lleis. En una primera aproximació, i per les raons que es dirà en cada cas, els límits dels preceptes indicats que sembla que podrien concórrer, amb caràcter més o menys general, a la informació objecte d'aquesta consulta són els relatius a la seguretat pública, a la intimitat, a la propietat intel·lectual i a les dades personals; també caldria tenir en compte el relatiu als interessos econòmics i comercials, que si bé no està previst a l'LTAIPBG, pot ser igualment aplicable a les administracions catalanes per imperatiu de l'article 14.1.h de la llei bàsica de transparència (Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, LTAIPBGE). L'eventual aplicació de cadascun d'aquests límits als plànols indicats a la consulta serà objecte de valoració més detallada als fonaments jurídics següents.

Abans d'entrar a valorar l'aplicació concreta dels límits indicats, cal fer algunes consideracions generals sobre l'aplicabilitat a les informacions que són objecte de publicitat activa dels límits establerts legalment per als procediments d'accés a la informació pública.

Una primera consideració a fer és que és lògica aquesta aplicació dels mateixos límits tant a la informació difosa mitjançant publicitat activa, com a la que pot ser accessible mitjançant procediments d'accés a la informació pública. Tots els límits establerts legalment tenen la finalitat de protegir interessos generals o de terceres persones que puguin ser afectades per l'exercici del dret a saber i, a aquests efectes, és secundari si aquest exercici es concreta en la publicitat activa o en el dret d'accés a la informació pública.

Ara bé, aquesta identitat formal de límits concurrents no comporta que hagin de ser aplicats en la mateixa intensitat, ni molt menys. Més aviat tot apunta que, en atenció a principis bàsics de proporcionalitat i a d'altres previsions normatives, la intensitat d'aplicació dels límits citats a la publicitat activa ha de ser molt superior a la que és procedent quan es tracta d'aplicar-los al dret d'accés a la informació pública.

La informació exposada en qualitat de publicitat activa té una difusió molt superior a la que és subjecta al dret d'accés a la informació pública, i l'accés i l'ús que qualsevol persona pot fer d'aquesta és totalment incondicionat. En canvi, l'accés practicat en exercici del dret d'accés a la informació pública, tot i que formalment és obert a tothom, a la pràctica se sol limitar a la persona o persones que demanen explícitament accedir a la informació que es tracti, l'Administració pot ponderar el seu dret d'accés amb els límits aplicables i fins i tot pot establir condicionants o restriccions a l'ús de que pot ser objecte la informació facilitada. Per tant, un elemental criteri de proporcionalitat requereix que l'aplicació dels mateixos límits a la publicitat activa sigui més estricta que el dret d'accés a la informació.

A més, els articles 21 i 24 LTAIPBG preveuen expressament que els límits que regulen "poden" portar a la denegació o restricció de l'accés sol·licitat, i aquest "poden" s'ha de determinar aplicant els criteris dels articles 22 i 24.2 de la mateixa llei, que en definitiva porten a la necessitat de ponderar els interessos en joc, que són els interessos favorables i els interessos

contraris a l'aplicació del límit. Aquesta ponderació dels interessos en joc només es pot fer en el cas singular, ja que els interessos en qüestió poden ser molt diferents en funció del moment, la situació, la posició jurídica de les persones concretes afectades i d'un llarg etcètera de possibles variants, fins al punt que es pot afirmar que no hi ha dues sol·licituds iguals d'accés a la informació pública. Aquesta ponderació difícilment es pot fer quan s'apliquen els límits legals als documents que es volen exposar en publicitat activa, i si no es pot fer la ponderació no es poden tenir en compte consideracions favorables a l'accés que es podrien palesar en el cas concret, de manera que l'aplicació del límit haurà de ser més intensa.

Així mateix, també s'ha de tenir en compte que els procediments d'exercici del dret d'accés a la informació pública, si concorre algun límit que afecti interessos o drets de terceres persones, en aplicació de l'article 31 LTAIPBG se'ls ha de donar trasllat de la sol·licitud i poden fer-hi al·legacions, i fins i tot oposar-se a l'accés, amb els efectes jurídics establerts per l'article 34.3 LTAIPBG, de manera que l'ordenament jurídic garanteix d'aquesta manera la protecció dels drets i interessos que justifiquen el límit. Amb ocasió de la publicitat activa, aquesta audiència singular de les persones afectades no és ni molt menys habitual, de manera que també es fa més que difícil la protecció dels seus drets o interessos que poden ser vulnerats per la difusió de la informació afectada per límits que les protegeixen. Una altra raó, per tant, per pensar que els límits establerts per al dret d'accés a la informació pública han de ser objecte d'una aplicació més intensa quan la informació pública afectada és objecte de publicitat activa.

Ara bé, dels paràgrafs anteriors també en podem deduir que si prèviament a la publicació al web de les administracions públiques d'informació que afecta a terceres persones, aquestes són consultades per tal que puguin formular al·legacions en defensa dels seus drets i interessos i es ponderen, cas per cas, aquests en relació amb els drets i interessos favorables a la publicació de la informació de la qual es tracti, llavors els límits al dret d'accés serien objecte d'una aplicació més equilibrada a la publicitat activa, si bé no es pot deixar de tenir en compte que la difusió especialment intensa que comporta la publicitat activa sempre serà més invasiva que el dret d'accés, cosa que també cal tenir en compte a l'hora d'aplicar els límits concurrents.

Les consideracions anteriors porten a una conclusió inevitable: cal assumir que informació que, en aplicació dels límits que s'analitzen tot seguit, pot resultar improcedent d'oferir a través de publicitat activa, pot ser perfectament objecte del dret d'accés a la informació en determinats procediments, en funció de les circumstàncies del cas.

3. Seguretat pública

El Dictamen de la GAIP 1/2016, relatiu a una consulta sobre accessibilitat a projectes tècnics i a altres documents inclosos als expedients de llicències, control d'activitats i contractació, fa les següents consideracions (fonament jurídic 2.1r) sobre l'aplicació del límit de la seguretat pública a documents que inclouen els que són objecte d'aquesta consulta:

«Aquest límit és susceptible de ser interpretat amb continguts substancialment diferents. Aplicat en sentit estricte, o d'acord amb un contingut mínim, pot dur a la denegació de l'accés a informació relativa a serveis o equipaments directament relacionats amb la seguretat pública, com ara comissaries, presons, parcs de bombers o xarxes de comunicacions dels cossos

de seguretat i similars, així com també a elements determinats de projectes relatius a edificis de gran afluència pública, com ara controls d'accessos o alarmes de grans estadis o auditoris. En aquest sentit estricte o de mínims, el més probable és que aquest límit podria afectar un nombre més aviat reduït de projectes i expedients, segurament la majoria de caràcter públic.

Tanmateix, el concepte de seguretat pública pot tenir un contingut més ampli, i incloure qualsevol element que pugui constituir un factor de risc per a la seguretat de persones o béns. En aquest sentit, també podria afectar la seguretat pública l'accés a informació específica de seguretat la difusió de la qual pugui fer més vulnerables persones determinades (com ara la localització de sensors o de sistemes d'alerta o de protecció de qualsevol tipus d'edificis, de locals o d'habitatges) o a informació relativa a construccions, equipaments o serveis que, per la seva significació, poden trobar-se en un major risc o vulnerabilitat d'agressions o atemptats (centrals d'energia, bancs, centres de salut, etc.).

Segons la Memòria del Conveni 205 del Consell d'Europa sobre l'Accés als Documents Públics (CEADP) que, com a estàndard internacional en aquesta matèria, ha servit d'inspiració al legislador estatal i català al regular els límits al dret d'accés, i que també inclou el límit de la seguretat pública, infringiria aquest límit la divulgació de documents relatius a sistemes de seguretat d'immobles i comunicacions, criteri que avalaria la segona interpretació apuntada, de donar un contingut relativament ampli al concepte de seguretat pública, si bé sempre circumscrit a elements específics de prevenció o seguretat.

Per tant, cal entendre que el límit de la seguretat pública no pot impedir, per exemple, l'accés a informació (com ara plànols o projectes constructius) que no contingui referències concretes a elements o sistemes de seguretat o que no sigui relativa a equipaments o construccions especialment sensibles per a la seguretat o vulnerables, però sí que podria impedir l'accés si es donen aquestes circumstàncies».

D'acord amb les consideracions anteriors, abans de publicar els plànols objecte de la consulta l'Ajuntament hauria de valorar si poden contenir informació que pugui suposar un risc per a la seguretat de les persones i dels béns, bé sigui perquè es tracta de plànols d'equipaments o serveis col·lectius, que són vulnerables per aquest sol fet, o bé perquè contenen previsions específiques sobre sistemes o precaucions de seguretat. Si aquest primer test de potencial afectació a la seguretat fos positiu, caldria o bé no publicar els plànols en qüestió, o bé fer-los objecte de publicació només parcial, havent suprimit els elements que afecten les condicions de seguretat, sens perjudici que en el marc d'un procediment d'accés a la informació pública i en atenció de les circumstàncies del cas puguin ser objecte d'un accés major.

4. Propietat intel·lectual i industrial

El Dictamen 1/2016 referit al fonament jurídic anterior fa les següents consideracions en relació amb l'aplicació del límit relatiu als drets de propietat intel·lectual i industrial en l'accés a documents que inclouen els plànols objecte de l'actual consulta (fonament jurídic 2.7è):

«No és probable que el deure de secret professional concorri en els expedients que són objecte d'aquest Dictamen, però sí que es pot donar fàcilment la possibilitat d'al·legar drets de propietat intel·lectual i industrial, com ara els relatius a l'autoria de projectes tècnics o al disseny d'instal·lacions industrials.

El dret de propietat intel·lectual té un contingut molt més ampli que el de propietat industrial, bàsicament limitat a la protecció de marques i patents. Segons la legislació de propietat intel·lectual (Reial decret legislatiu 1/1996, de 12 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de propietat intel·lectual, TRLPI), el titular originari dels drets de propietat intel·lectual és el creador, que sempre és una (o més d'una) persona física. Així mateix, aquesta normativa distingeix entre els anomenats drets morals del creador (atribució o reconeixement d'autoria, divulgació, preservació de la integritat, entre altres), que són inalienables, i els drets d'explotació, que inclou la reproducció i l'aprofitament econòmic, que poden ser objecte de cessió.

La distinció entre drets morals i drets d'explotació de la propietat intel·lectual pot portar fàcilment a l'existència de titulars diferents. L'autor d'un projecte tècnic n'és sens dubte el titular dels seus drets morals de propietat intel·lectual, però és probable que els drets d'explotació els hagi cedit (en tot o parcialment) a la persona o entitat que li ha encarregat o comprat el projecte, de manera que al ponderar aquests drets amb el d'accés caldrà determinar a qui correspon la titularitat dels drets de propietat intel·lectual que poden resultar perjudicats.

L'accés a un document protegit pel dret de propietat intel·lectual no afectarà previsiblement els drets morals del seu creador, però, segons com es fa l'accés, pot afectar els seus drets d'explotació. Dit d'una altra manera, la propietat intel·lectual protegeix de l'explotació del bé creat per part de terceres persones; per tant, és compatible amb la consulta o simple ús del bé que no interfereixi amb els drets d'explotació. La propietat intel·lectual no pot operar com a límit a l'accés, sinó com a límit a la seva utilització o explotació per part de la persona sol·licitant. Si tenim en compte que entre els drets d'explotació hi ha la reproducció i l'aprofitament econòmic, el que seria incompatible amb aquest dret seria un accés que comportés reproducció del bé o perjudici pels drets econòmics d'explotació.

D'acord amb aquestes consideracions, es pot afirmar que seria clarament incompatible amb els drets d'explotació de la propietat intel·lectual un accés a la informació que comportés la seva reproducció amb finalitats d'aprofitament econòmic. Més dubtes pot comportar una simple reproducció per una sola vegada, sense finalitats d'aprofitament econòmic; en aquests casos la ponderació pot ser més fàcilment favorable a l'accés, especialment si aquest es fonamenta en drets o interessos addicionals al dret d'accés. I és clarament compatible amb el dret de propietat intel·lectual un accés limitat a consulta o vista sense reproducció (vetllant, en aquest darrer cas, per evitar l'ús d'aparells mòbils habituals per fer-ne còpia).

A l'hora de ponderar l'accés a informació protegida pel dret de propietat intel·lectual pot ser fàcil trobar una solució ajustada al principi de proporcionalitat que faci pivotar l'equilibri entre els drets i interessos afectats en la modalitat d'accés. Així ho posa de manifest l'article 31.1.c del Reial Decret 1708/2011, de 18 de novembre, que estableix el Sistema espanyol d'arxius, que inclou com una de les excepcions del dret a obtenir còpia dels documents sol·licitats la vulneració dels drets de propietat intel·lectual. Una altra modalitat, més favorable a l'accés, podria ser la de facilitar còpia, si bé condicionada a determinades limitacions d'ús.

Per la seva banda, el dret de propietat industrial protegeix bàsicament els drets d'explotació de patents i marques. En relació amb la seva ponderació amb el dret d'accés a la informació, es poden fer consideracions similars a les que s'acaben de fer en relació amb l'explotació dels drets de propietat intel·lectual. El que sens dubte proscriuria el dret de propietat industrial

és l'accés a patents amb vistes a la seva explotació. Ara bé, l'accés simple a aquesta informació en principi no perjudica (a no ser que s'argumenti raonadament el contrari) les persones titulars d'aquest dret».

De les consideracions anteriors s'ha de concloure que la publicació de plànols pot presentar un cert risc per als drets de propietat intel·lectual. Si l'accés als plànols s'efectua mitjançant procediments d'accés a la informació pública, aquest risc es pot modular o desactivar limitant l'accés a vista o consulta (sense reproducció) o amb advertiments concrets a les persones a qui es facilita la informació. Però aquests mecanismes de modulació poden ser d'aplicació més problemàtica si la difusió és general a través del web de transparència, amb possibilitat de reproducció inclosa.

Seria convenient que l'Ajuntament es plantegi l'aplicació de mesures per prevenir que la difusió d'aquesta informació no faciliti pràctiques lesives per al dret de propietat intel·lectual, especialment pel que fa a la seva explotació. Una mesura bàsica és advertir sobre la responsabilitat en què pot incórrer qualsevol explotació no autoritzada amb finalitats econòmiques o professionals dels plànols publicats. Tanmateix, aquesta mesura podria ser insuficient i caldria posar impediments a la reproducció (total o parcial) dels plànols publicats o com a mínim a la seva reutilització, en la mesura que tecnològicament sigui factible. Tenint això en compte, de cara al futur caldria incloure en els procediments administratius en virtut dels quals l'Ajuntament obté plànols que podrien ser objecte de publicació l'advertiment de la seva possible difusió futura en el web municipal.

5. Intimitat

El Dictamen 1/2016 referit als fonaments jurídics anteriors fa les següents consideracions en relació amb l'aplicació del límit relatiu a la intimitat en l'accés a documents que inclouen els plànols objecte de l'actual consulta (fonament jurídic 2.6è):

«Costa determinar quina és la voluntat del legislador al formular aquest enunciat a l'article 21.1.f LTAIPBG, ja que si bé s'entén la pertinència de la intimitat com a límit d'accés a la informació pública, pot resultar excessiva l'ambigüitat de l'expressió "els altres drets privats legítims", que es podria interpretar com a compressiva de tots els drets de les persones i, per tant, amb un gran potencial desactivador del dret d'accés. L'article 3.1.f del Conveni 205 del Consell d'Europa, d'on deriva el 21.1.f LTAIPBG, parla de "la vida privada i els altres interessos privats legítims", i la seva Memòria explica aquest límit assenyalant que "els documents públics poden contenir informacions d'ordre personal o privada que són protegides, com per exemple els antecedents judicials i els dossiers mèdics. Cal recordar que l'article 8 de la Convenció Europea dels Drets Humans garanteix el dret al respecte de la vida privada i familiar. La protecció d'aquests interessos pot prevaldre sobre l'interès de difondre la informació continguda en el document».

Per tant, intimitat i altres drets privats legítims caldria reconduir-ho a la protecció de la privacitat de les persones i a l'article 18 de la Constitució, que garanteix els drets a l'honor, a la intimitat personal i familiar, a la pròpia imatge, a la inviolabilitat del domicili i al secret de les comunicacions. En part, aquest límit remet a la institució de la protecció de dades de caràcter personal, que s'analitza en un proper epígraf, i que es fonamenta constitucionalment en

l'apartat 4 d'aquest mateix article (limitació de l'ús de la informàtica per protegir precisament l'honor i la intimitat personal i familiar i el ple exercici dels drets ciutadans).

Una qüestió que afecta especialment la interpretació d'aquest límit és la de si és aplicable per protegir únicament els drets indicats quan són de persones físiques, o protegeix també les persones jurídiques. Com veurem més endavant, l'LOPD protegeix les dades personals únicament de les persones físiques, i la mateixa interpretació s'hauria d'aplicar als béns jurídics addicionals de l'article 21.1.f LTAIPBG, tant perquè en gran part els seus àmbits materials coincideixen, com perquè el concepte d'intimitat és difícilment separable de les persones físiques, i també pels termes (la vida privada) amb els quals s'expressa i justifica el precepte del CEADP del que deriva. Cal entendre, per tant, que no s'hauria d'aplicar, en general i sens perjudici del que es diu a l'apartat 9, aquest límit per protegir suposats drets a la intimitat (i vinculats) d'una persona jurídica.

Certament, es pot plantejar la concurrència d'aquest límit en la mena d'expedients que ara ens ocupa. Per exemple, l'eventual oposició del dret a la intimitat a l'accés al projecte constructiu d'un habitatge determinat o d'un edifici d'habitatges. D'entrada, no sembla que l'accés als plànols hagi de comportar, ni molt menys, invasió de la intimitat; de totes maneres, tampoc es pot descartar que hi pugui haver en determinats casos un perjudici per a aquest o algun dels altres béns protegits per aquest límit (en la mesura, per exemple, que algú pugui estimar que és invasiu el fet que altres persones puguin saber com s'organitza per dins casa seva), i per tant calgui ponderar entre la seva protecció i el dret d'accés a la informació».

D'acord amb les consideracions anteriors, no es pot descartar que els plànols relatius a habitatges continguin informació que pugui resultar invasiva de la privacitat de les persones que hi viuen. Està clar que aquesta conclusió és sens dubte excessiva si hom pensa en els plànols típics d'un pis o d'una casa com la que viu la immensa majoria de les persones; si la construcció no s'aparta dels usos comuns i el plànol no indica res més que no sigui aproximadament predicable de la majoria d'altres habitatges, difícilment ningú pot oposar-se a la seva difusió per raons de privacitat. Ara bé, aquesta consideració general no treu que hi hagin construccions amb previsions internes singulars, que poden ser indicàries de pautes de vida privada diferents de la majoria de la gent; en aquests casos, si els plànols poden dur a la deducció d'aquestes pautes de vida diferenciada, es podria considerar que afecten la intimitat inherent al desenvolupament de la vida dins del domicili.

De cara a prevenir la difusió de plànols que puguin vulnerar la intimitat de persones, una possibilitat seria que els serveis tècnics municipals capacitats per valorar-ho (és a dir, segurament els mateixos a qui correspon l'atorgament de la llicència o el tràmit administratiu de control que correspongui) podessin fer alguna indicació eventualment restrictiva de la seva difusió, a més d'advertir les persones afectades de la seva possible difusió, en el marc del procediment administratiu corresponent.

6. Interessos econòmics i comercials

El Dictamen 1/2016 referit als fonaments jurídics anteriors fa les següents consideracions en relació amb l'aplicació del límit relatiu als interessos econòmics i comercials en l'accés a documents que inclouen els plànols objecte de l'actual consulta (fonament jurídic 2.6è):

«Aquest és un límit previst a la lletra g de l'article 3.1 CEADP (que parla dels interessos comercials i altres interessos econòmics), recollit també per l'article 14.1.h LTAIPBGE, que tanmateix no reproduïx la llei catalana de transparència. Segons la Memòria del CEADP, el principal objectiu d'aquest límit és impedir atemptats contra la competència o les posicions en les negociacions, i podria operar en relació amb informació que contingui dades sobre procediments de producció, estratègies comercials, llistes de clients, etc. Pel que s'acaba de dir, es tracta d'un límit estretament vinculat al dret de la competència i a la llibertat d'empresa emparada per l'article 38 de la Constitució, que també ve sent tradicionalment aplicat a l'exercici del dret d'accés als expedients pels propis interessats, a part de recollit expressament a l'article 41.2.b de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea. No pot ser, per tant, ignorat per les administracions catalanes, que poden fonamentar, si es tracta de protegir drets econòmics i comercials i no simples interessos, la seva aplicació en la referència genèrica que l'article 21.1.f LTAIPBG fa als "altres drets privats legítims" (en la mesura que es podria interpretar que si el legislador català no reproduïx aquest límit del CEADP és perquè considera que el pot incloure en aquest enunciat general, si bé cal avisar que no seria admissible una projecció d'aquest límit tant genèric a tota mena de drets privats) i, amb caràcter més general, més que sigui a títol de referència, en els preceptes citats del CEADP i de l'LTAIPBGE.

Tenint en compte les característiques dels drets o interessos que protegeix, per aplicar aquest límit cal que la persona titular dels interessos econòmics o comercials concernits demani expressament la reserva o confidencialitat de la informació que pot perjudicar-los, ja sigui per pròpia iniciativa, o com a resposta del trasllat de la sol·licitud d'accés fet per l'Administració, ja que aquesta difícilment pot apreciar, d'ofici, l'existència de risc o perjudici per a interessos econòmics o comercials privats. A partir de les consideracions o al·legacions formulades per la persona titular dels interessos econòmics o comercials afectats, l'Administració haurà de determinar si la confidencialitat és justificada (tenint en compte els criteris relatius a la interpretació d'aquest concepte apuntats a l'epígraf 4t.) i ponderar entre els interessos favorables a la seva protecció i els favorables a l'accés.

És plausible que en determinats expedients objecte d'aquest Dictamen hi pugui haver dades relatives a (o que permetin conèixer o deduir) procediments de producció o de comercialització, per exemple, en el cas de projectes d'instal·lacions comercials o industrials sotmeses a llicència municipal, que puguin motivar l'aplicació d'aquest límit».

Com ja s'ha dit abans, si en els procediments d'accés a la informació pública es posa de manifest l'afectació d'interessos de terceres persones, com ara els econòmics o comercials, l'article 31 LTAIPBG preveu que se'ls doni trasllat de la sol·licitud, per tal que puguin formular-hi al·legacions, i segurament seran aquestes al·legacions les que poden posar de manifest l'existència d'eventuals perjudicis si es dona accés a la informació sol·licitada, sens perjudici que hagin pogut manifestar preventivament aquesta consideració en sol·licitar la llicència o la intervenció administrativa de la qual es tracti.

Ara bé, si la informació ha de ser objecte de publicitat activa, i no hi ha tràmit que permeti aquesta audiència de les persones afectades, ha de ser l'Administració qui ha de valorar fins a quin punt un plànol determinat pot contenir informació la difusió de la qual pugui perjudicar l'empresa afectada davant de les competidores. Segurament això no passarà en la immensa majoria dels casos, però no es pot excloure que hi hagi projectes constructius determinats

que incorporin tecnologies o automatismes altament qualificats, la difusió dels quals pugui ser perjudicial per a l'empresa titular d'aquests. Caldria per tant prevenir d'alguna manera que no es difongui en publicitat activa informació d'aquest tipus.

7. Dades personals

En relació amb aquest límit, aquest Dictamen es remet en primer lloc al que ha emès l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades Personals (APDCAT) amb la mateixa finalitat (CNS 46/2018) «(Dictamen en relació amb la consulta de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat sobre la possibilitat d'incloure el nom i cognoms de l'interessat dels expedients de llicències d'obres o activitats als inventaris de documents incorporats al Portal de Transparència)» i que l'Ajuntament publica precisament al seu Portal de Transparència.

Nogensmenys, també cal tenir en compte que als plànols objecte de la consulta hi poden figurar, a més a més de les dades de la persona interessada, dades personals d'altres, com ara de l'autor o autora del projecte.

Amb caràcter general, segons l'article 24 LTAIPBG les dades personals són protegides, i només s'hi pot donar accés si són de càrrecs o d'empleats públics (dades merament identificatives de persones relacionades amb l'organització o el funcionament de l'Administració, a les quals en principi caldria donar-hi accés, segons l'article 24.1 LTAIPBG) o bé després de ponderar el dret d'accés a aquestes amb els interessos i drets favorables a la seva protecció, segons el que preveu l'article 24.2 LTAIPBG.

Portades aquestes consideracions al cas que ens ocupa, caldria entendre que si en els plànols hi ha dades identificatives de persones que treballen a l'Ajuntament, es poden publicar. Tanmateix, caldria que el personal municipal n'estigui al corrent i pugui formular al·legacions en contra, especialment sobre la base de circumstàncies en les quals la difusió del seu nom, unit al fet de treballar a l'Ajuntament, pugui causar perjudicis singulars.

En canvi, no sembla que, amb caràcter general, es pugui justificar la publicació de la identitat d'altres persones que puguin aparèixer en els plànols. És cert que la Resolució de la GAIP 17/2016 dona accés a aquest tipus de dades, però després d'haver fet el trasllat de la reclamació als autors o autores i haver-los donat la possibilitat de formular al·legacions. La publicitat activa no permet, com ja s'ha dit abans, fer aquestes actuacions necessàries per a la ponderació entre el dret d'accés i els límits aplicables, i per tant no sembla justificable fer una publicació indiscriminada de l'autoria dels projectes tècnics.

En conseqüència, llevat de la dada relativa a la identitat de la persona interessada o del personal de l'Ajuntament que hagi intervingut en la tramitació dels procediments en el marc dels quals els plànols objecte d'aquesta consulta han esdevingut informació pública, si en els plànols hi consta la identitat d'altres persones caldria suprimir-la.

CONCLUSIONS

Primera Amb caràcter general, els límits aplicables a la publicitat activa són els mateixos que estableixen els articles 21, 23 i 24 LTAIPBG al dret d'accés a la informació pública. Ara bé: l'aplicació d'aquests límits a la publicitat activa és més intensa que al dret

d'accés, perquè no es poden valorar circumstàncies del cas o consideracions sobre l'ús de la informació que en els procediments de sol·licitud d'accés a la informació pública poden servir per reforçar el dret i reduir la incidència del límit.

Segona En determinades circumstàncies, poden incidir a plànols concrets d'edificis o construccions els límits següents:

- Seguretat pública.
- Propietat intel·lectual i industrial.
- Intimitat.
- Interessos econòmics i comercials.
- Dades personals.

Aquest és el nostre Dictamen aprovat pel Ple de la GAIP de 22 de març de 2019, que s'emet en relació amb una consulta de caràcter general, que no condiona ni prejutja la resolució de futures reclamacions sobre peticions concretes d'accés a la informació pública, en la mesura que les circumstàncies i els interessos presents en cada cas poden determinar solucions diferents.

Presidenta

Dictamen núm. 4/2019

Consulta general sobre la publicació de la documentació dels pressupostos municipals

Ponent: Josep Mir Bagó

En resposta a aquesta consulta general, i en exercici de les funcions que li han estat atribuïdes per l'article 39 i la disposició addicional 6a de l'LTAIPBG i per l'article 7.2.i del seu Reglament, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol, la GAIP emet el següent

DICTAMEN

Antecedents

El 8 de març de 2019 entra a la GAIP una consulta formulada per membres dels grups municipals d'Esquerra Republicana, Entesa Begues-ICV i del grup dels no adscrits de l'Ajuntament de Begues, que posa de manifest el següent: «que durant aquesta legislatura i en diferents plens municipals venim sol·licitant i demanant, des dels diferents grups municipals a l'oposició, la publicació a la pàgina web de l'Ajuntament de Begues de la documentació dels pressupostos generals en la seva aprovació. En concret, el grup d'Entesa Begues-ICV i ERC van presentar al·legacions a l'aprovació inicial dels pressupostos per l'any 2019 i dintre d'aquestes al·legacions, una vegada més, es demanava que es publicués a la pàgina web de l'Ajuntament tota la informació d'aquests pressupostos, sense rebre cap contesta».

Atesos aquests antecedents, les persones que signen la consulta demanen el següent: «sol·licitem de la GAIP que ens informi si és obligatori per part del govern municipal de publicar tota la documentació dels pressupostos en el seu tràmit d'aprovació inicial (LTAIPBG, articles 6 i 8 del capítol II) i així facilitar a tota la ciutadania la possibilitat de presentar propostes, suggeriments i al·legacions als pressupostos dintre del període d'informació pública».

La consulta adjunta la documentació següent:

Un fragment d'un informe de Secretaria, en relació amb el pressupost municipal de Begues de 2017, que es fa ressò dels mandats de transparència i publicitat activa establerts per l'LTAIPBG i per la llei espanyola de transparència i publicitat activa i que, entre altres matèries, afecten la informació econòmica i pressupostària.

Les al·legacions i suggeriments a l'aprovació inicial dels pressupostos municipals de 2019, presentades el 21 de desembre de 2018 pel Grup Municipal Entesa Begues ICV. Entre altres qüestions, després de citar els articles 9.2 de la Constitució, 4 de l'Estatut d'Autonomia, 6 i 8 LTAIPBG i 6 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, tots aquests relatius al principi de transparència, conclou que aquests preceptes no s'haurien complert per part de l'Ajuntament amb ocasió de la tramitació del pressupost de 2019, ja que no s'hauria publicat la seva aprovació inicial en els mitjans de comunicació locals, ni a la pàgina web municipal, que únicament publica l'edicte d'exposició al públic, sense oferir

cap enllaç al document del pressupost, ni informar que les persones interessades el poden consultar a la seu de l'Ajuntament.

Un document d'al·legacions, observacions i suggeriments al pressupost general de 2019 de l'Ajuntament de Begues, presentat el 22 de gener de 2019 pel Grup Municipal Esquerra Republicana Begues, amb un apartat sobre mesures de transparència i bon govern, que demana «que les actuacions i intervencions en el capítol de despeses ordinàries de diverses regidories no només es concretin en una expressió quantitativa o numèrica pressupostària, sinó que haurien d'anar acompanyades d'un Programa d'actuació municipal específic de cada regidoria, amb descripcions detallades de les accions i dels mètodes d'avaluació de les activitats, amb publicació posterior a través dels mitjans de comunicació de l'Ajuntament de Begues».

L'informe d'Intervenció de 24 de gener de 2019, conclou que no considera que hi hagi raons jurídiques per estimar les al·legacions presentades pel Grup Municipal d'Entesa Begues ICV.

Fonaments jurídics

1. Sobre la competència de la GAIP

Tot i que la competència de la GAIP per atendre i resoldre reclamacions es circumscriu a l'àmbit de l'exercici del dret d'accés a la informació pública, sense ostentar competències executives determinades en matèria de publicitat activa i transparència, l'article 7.2.i RGAIP atribueix a aquesta Comissió de Garantia competències per «atendre les consultes que, amb caràcter facultatiu i no vinculant, puguin formular els subjectes esmentats a l'article 3 sobre la transparència i el compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública. No poden ésser objecte de consulta les qüestions relatives a assumptes la resolució dels quals pugui ésser objecte de reclamació davant la Comissió».

Per tant, hi ha una atribució normativa específica de competències a la GAIP per atendre consultes no vinculants en matèria no només d'accés a la informació pública, sinó també de transparència o publicitat activa. Per tant, és competent per atendre la consulta indicada als antecedents i emetre el corresponent dictamen facultatiu i no vinculant.

2. Previsions de publicitat activa de l'LTAIPBG en matèria pressupostària

El títol II LTAIPBG determina els continguts mínims d'informació pública que han de ser publicats d'ofici (sense necessitat que ningú ho demani expressament) per les administracions públiques de Catalunya en els seus webs institucionals. Aquests continguts constitueixen les obligacions de publicitat activa (article 2.i LTAIPBG) o de transparència (en la mesura que aquest és el terme amb què aquesta llei titula el seu títol II) establertes pels articles 5 a 17 LTAIPBG.

Les obligacions de publicitat activa tenen l'objecte de garantir que qualsevol persona, des de qualsevol indret, i sense necessitat de demanar-la a ningú, pugui accedir a informació pública mínima determinada de qualsevol administració subjecta a l'àmbit d'aplicació de l'LTAIPBG. I la informació de la qual l'LTAIPBG en garanteix la publicació activa és la que la mateixa

lleï considera “d’interès general”, qualificatiu que es correspondria amb la finalitat de què “les persones puguin conèixer l’actuació i el funcionament de l’Administració pública i exercir el control d’aquesta actuació» (article 6.1.a LTAIPBG).

Una de les matèries incloses dins de les obligacions de transparència és la “gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial”. Així ho estableix l’article 11 LTAIPBG, l’apartat 1 del qual ordena que “la informació relativa a la gestió econòmica i pressupostària que l’Administració ha de fer pública en aplicació del principi de transparència ha d’incloure:

- a) El pressupost, amb la descripció de les partides pressupostàries anuals i les dades de llur execució -de manera que se’n pugui conèixer el grau d’execució amb caràcter trimestral- i de llur liquidació, i el compliment dels objectius d’estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.
- b) Les retribucions, indemnitzacions i dietes, les activitats i els béns dels membres del Govern, dels alts càrrecs de l’Administració pública i del personal directiu dels ens públics, les societats, les fundacions i els consorcis, i les indemnitzacions que han de percebre en deixar d’exercir el càrrec.
- c) Els comptes anuals complets preceptius i els informes d’auditoria de comptes i de fiscalització dels òrgans de control extern que els hagin emès.
- d) Les resolucions dictades per l’òrgan competent per a instruir i resoldre els expedients relatius a les declaracions d’activitats, patrimonials i d’interessos dels alts càrrecs i a la inscripció en els registres corresponents, en aplicació de la normativa sobre incompatibilitats dels alts càrrecs.
- e) La informació general sobre les retribucions, indemnitzacions i dietes percebudes pels empleats públics, agrupada en funció dels nivells i els cossos.
- f) El cost de les campanyes de publicitat institucional, desglossant els diferents conceptes de la campanya i l’import contractat a cada mitjà de comunicació”.

A la vista dels preceptes anteriors cal concloure que l’LTAIPBG no estableix cap mandat específic en matèria pressupostària que obligui als ajuntaments a fer publicitat activa de tota la documentació dels pressupostos en el seu tràmit d’aprovació inicial. Les obligacions de publicitat activa en matèria pressupostària es centren en la publicació dels pressupostos aprovats i la comptabilitat, focalitzant especialment la previsió i disposició dels recursos econòmics destinats a la retribució dels càrrecs polítics i directius i del personal al servei de les administracions públiques, en general.

Nogensmenys, a més de les previsions de publicitat activa en matèria específicament pressupostària, els pressupostos també poden resultar afectats per altres previsions de publicitat activa establertes per l’LTAIPBG, que si bé no els concerneixen textualment, es pot considerar que els inclouen com a conseqüència de la seva naturalesa jurídica. En aquest sentit, i com veurem tot seguit, no es pot ignorar que l’LTAIPBG conté diverses previsions de publicitat activa i participació ciutadana en l’elaboració de les disposicions generals i és procedent valorar fins a quin punt són aplicables als pressupostos municipals, com a conseqüència de la seva naturalesa jurídica de disposició general.

La naturalesa jurídica dels pressupostos no és pacífica, motiu pel qual són nombrosos els estudis que han debatut sobre aquesta qüestió, principalment en torn de la figura concreta de la llei de pressupostos de l’Estat. Tot i la polèmica, el cert és que la jurisprudència del Tribunal Constitucional (especialment les sentències 27/1981 i 65/1987) deixa establerta des del primer moment la naturalesa plenament legislativa de les lleis de pressupostos generals

de l'Estat, que emanarien de l'exercici de la funció legislativa, si bé es tractaria de lleis específiques, caracteritzades per notes singulars relatives al seu contingut, a la seva temporalitat i al procediment de la seva aprovació (en la mesura que no podrien ser objecte de la iniciativa parlamentària). Però en el marc d'aquesta singularitat, la jurisprudència constitucional no sembla dubtar de la naturalesa legislativa (és a dir, normativa) dels pressupostos de l'Estat i no merament a efectes formals, sinó també materials. En aquesta mateixa línia, i a títol d'exemple, la Resolució PA-3/2017, d'11 de gener, del Consell de Transparència i Protecció de Dades d'Andalusia, declara la necessitat de donar publicitat als avantprojectes de llei de pressupostos, en aplicació del règim de publicitat activa requerit per la legislació andalusa de transparència per als avantprojectes de llei, i després d'argumentar que el caràcter singular de les lleis de pressupostos no obsta en absolut el seu compliment de l'esmentada obligació establerta per a les disposicions generals.

La mateixa valoració general traslladada als pressupostos municipals comporta la seva consideració com a normes jurídiques, si bé de naturalesa reglamentària, perquè el poder públic que les aprova (el Ple de l'Ajuntament) és un òrgan administratiu, i no un parlament.

De fet, el caràcter normatiu dels pressupostos de les entitats locals es reflecteix clarament en diversos aspectes de la seva regulació general. És el cas del règim de recursos establert en relació amb els pressupostos o amb les ordenances fiscals (articles 113 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, LRBRL, i 19 i 171 del Reial Decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel que s'aprova el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, TRLRHL), que comparteixen el mateix i consisteixen en la impugnació directa davant de la jurisdicció contenciosa administrativa (sense que hi càpiga, per tant, la possibilitat d'interposar prèviament un recurs administratiu, que seria el que pertocaria en cas de tractar-se d'actes administratius. Aquesta naturalesa normativa dels pressupostos de les entitats locals també es reflecteix clarament en l'article 9 del Reial Decret 500/1990, de 20 d'abril, que desenvolupa el capítol I del títol VI de l'LRHL, en matèria de pressupostos, i que preveu el contingut que han de tenir les bases d'execució que han d'incloure els pressupostos dels ens locals, que indiscutiblement tenen, en la major part dels seus apartats, contingut normatiu referit a l'adaptació de les disposicions generals en matèria d'organització i a la regulació de diversos aspectes i operacions de gestió econòmica.

Establerta la seva naturalesa jurídica de caràcter normatiu, cal entendre que també és exigible en relació amb els pressupostos municipals, en aquesta qualitat de norma jurídica o de disposició general, a més a més del que requereix l'article 11 LTAIPBG comentat més amunt, el compliment de bona part de les obligacions de publicitat activa de l'article 10 LTAIPBG, en matèria de "les decisions i actuacions de rellevància jurídica". Aquest precepte determina el següent:

"1. La informació relativa a les decisions i actuacions amb rellevància jurídica que l'Administració ha de fer pública en aplicació del principi de transparència ha d'incloure:

- a) Les normes aprovades per l'Administració pública –de les quals hi ha d'haver disponibles les versions en el format originari i, en el cas de les normes que hagin estat modificades, les versions consolidades– i les dades relatives a l'avaluació de l'aplicació de les normes.
- b) Les directives, les instruccions, les circulars i les respostes anonimitzades a consultes plantejades que tinguin una incidència especial sobre la interpretació i l'aplicació de les normes.

- c) Els procediments normatius en curs d'elaboració, amb la indicació de l'estat de tramitació en què es troben.
- d) Les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius, els diversos textos de les disposicions i la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana i per la intervenció dels grups d'interès, si escau. (...)

2. En el cas de les lletres *c* i *d* de l'apartat 1, la informació també ha d'incloure els documents que, d'acord amb la normativa aplicable, han d'ésser sotmesos a un període d'informació pública durant la tramitació, i també el contingut íntegre dels textos dels avantprojectes de llei i dels projectes de reglament”.

Per tant, en aplicació del precepte que s'acaba de citar (que, com s'ha dit, és plenament aplicable als pressupostos municipals, atesa la seva naturalesa normativa), cal entendre que forma part de les obligacions de publicitat activa establertes per l'LTAIPBG la publicitat al web de transparència del procediment d'elaboració dels pressupostos municipals, amb inclusió de la memòria i dels documents justificatius corresponents, de la o les propostes de pressupost i dels documents relatius als eventuais processos participatius seguits, entre altres documents.

Així mateix i en un altre ordre de coses, l'article 69 LTAIPBG preveu unes determinades garanties mínimes de participació ciutadana en l'elaboració de les normes, que per les mateixes raons que s'acaben d'exposar als paràgrafs anteriors, cal entendre que en bona part (per exemple, no ho seria la iniciativa normativa popular, ja que el projecte de pressupostos només pot ser elaborat pel govern municipal) són també d'aplicació als pressupostos municipals, atesa la seva naturalesa normativa: 1. Les persones tenen el dret de participar, per mitjà de la presentació de propostes i suggeriments, en les iniciatives normatives que promou l'Administració pública. Aquest dret es pot exercir amb relació a les iniciatives normatives en què, per la importància que tenen o per la matèria que regulen, l'Administració pública considera pertinent obrir aquest procés participatiu des de l'inici de la tramitació del procediment administratiu.

2. Els òrgans encarregats de tramitar el procediment administratiu, per a facilitar la participació ciutadana han de publicar en el Portal de la Transparència la iniciació de la tramitació, la versió inicial del projecte normatiu i la documentació complementària que l'acompanya, i han de donar-hi informació sobre l'estat de la tramitació. Sempre que sigui possible s'ha d'incentivar la participació ciutadana per mitjà de la comunicació a les entitats representatives dels col·lectius directament afectats per la iniciativa.

3. Les persones poden trametre llurs propostes i suggeriments amb relació a les iniciatives normatives que correspongui abans del tràmit d'audiència i informació pública. El sol fet de participar en una iniciativa normativa no atribueix als ciutadans la condició d'interessats, però l'Administració ha de fer una valoració general de les contribucions, que s'ha de publicar en el Portal de la Transparència.

4. El que estableix aquest article s'entén sens perjudici dels tràmits d'audiència i d'informació pública determinats per la legislació de règim jurídic i de procediment administratiu i la legislació de règim local”.

Aquest és un precepte de caràcter molt general, que pròpiament no és aplicable al cas que ens ocupa perquè, tal com preveu el seu apartat 4, s'ha d'entendre sens perjudici dels tràmits d'audiència i informació pública establerts per la legislació de règim local, com és el cas del d'informació pública previst per a l'aprovació dels pressupostos municipals. Ara bé, té interès tenir-lo en compte en la mesura que requereix que, amb caràcter general, els projectes normatius siguin sotmesos a processos participatius i que, a aquests efectes, es publiquin al web institucional corresponent el projecte normatiu i la documentació complementària que l'acompanya. Sens perjudici, doncs, que sigui d'aplicació preferent la normativa específica reguladora de la informació pública dels pressupostos municipals, l'LTAIPBG preveu per a aquest tipus d'instruments públics una elaboració participativa, que inclouria el projecte de pressupost (és a dir: el que ha estat aprovat inicialment), amb la documentació complementària que l'acompanya.

3. Previsions de la legislació de règim local sobre la informació pública dels pressupostos

Tot i que les obligacions de publicitat activa en el web de transparència de l'Ajuntament són les establertes al fonament jurídic anterior, no es pot ignorar la possible existència d'altres determinacions jurídiques, que amplien les obligacions de publicitat activa establertes pel títol II LTAIPBG, que són de caràcter mínim, tal com preveu expressament el seu article 6.2: "les obligacions de transparència establertes per aquesta llei són mínimes i generals i s'entenen sens perjudici de les que pugui establir de manera més detallada i específica la legislació aplicable". Entre aquestes altres obligacions de publicitat activa interessen especialment les que coadjuven en la necessitat de donar publicitat a la documentació pressupostària, en el procediment d'aprovació dels pressupostos municipals, que s'analitzen tot seguit.

L'article 112 LRBRL estableix un procediment d'aprovació del pressupost de les entitats locals caracteritzat per les actuacions següents: aprovació inicial del Ple; informació pública, durant la qual la ciutadania pot presentar reclamacions; resolució de les resolucions presentades; aprovació definitiva i publicació oficial dels pressupostos. Aquestes previsions són desenvolupades pels articles 168 i 169 TRLRHL.

L'article 168 TRLMRLC estableix amb un cert detall la documentació que ha d'acompanyar el projecte de pressupostos que formula l'Alcaldia per a la seva aprovació inicial per part del Ple, que inclou una memòria explicativa, un informe econòmic financer, la liquidació del pressupost anterior, diversos annexos, pressupostos o previsions d'ingressos i despeses dels ens institucionals que depenen de l'Ajuntament i informe de la intervenció.

L'article 169.1 disposa que un cop aprovat inicialment el pressupost general s'ha d'exposar al públic, anunci previ en el diari oficial, per un termini de 15 dies, durant els quals qualsevol persona interessada (ho són tots els habitants del municipi, entre altres) pot presentar reclamacions, que haurien de ser resoltes pel Ple abans de l'aprovació definitiva del pressupost. L'article 20 del Reial Decret 500/1990, citat més amunt, concreta amb més detall la informació pública a què s'ha de sotmetre el pressupost municipal un cop ha estat aprovat inicialment pel Ple: el mateix acord d'aprovació inicial ha d'indicar el lloc i la data inicial del còmput de quinze dies d'exposició al públic, aquest acord ha de ser publicat al butlletí oficial de la província i,

simultàniament, s'ha de posar a disposició del públic la “documentació corresponent” per un termini de quinze dies.

Per tant, és legalment obligada l'exposició al públic per un termini de quinze dies del pressupost municipal aprovat inicialment pel ple, als efectes de què el veïnatge pugui formular-li reclamacions. I aquesta exposició ha d'incloure, segons previsió reglamentària expressa, la “documentació corresponent” al pressupost, que necessàriament és la definida pels articles 168 TRLMRLC i, amb major detall, pels articles 2 i següents del Reial Decret 500/1990.

Per una altra banda, si bé és cert que la normativa de règim local i reguladora dels pressupostos municipals requereix l'exposició pública de la documentació corresponent a la seva aprovació inicial, també ho és que no determina el lloc ni la forma en què s'hauria de fer aquesta exposició, remetent expressament al ple aquesta determinació. Per tant, i sempre segons aquesta normativa, l'exposició pública a què ens venim referint pot ser tant en format paper en alguna dependència física de l'Ajuntament (que és com s'ha vingut fent tradicionalment), com mitjançant el web municipal, o combinant ambdós mitjans de difusió i eventual recollida de reclamacions.

4. *Necessitat de publicar la documentació de l'aprovació inicial del pressupost al web municipal*

Els dos fonaments jurídics anteriors posen de manifest que la normativa de transparència i accés a la informació pública (LTAIPBG) i la de règim local i reguladora de les hisendes i els pressupostos municipals (LRBRL, TRLRHL i Reial Decret 500/1999) coincideixen en la necessitat de donar publicitat als pressupostos locals aprovats inicialment pel ple, als efectes de fer possible i facilitar la participació veïnal en la seva tramitació, abans de l'aprovació definitiva. Tot i que es tracta de normes que tenen contingut i significació diferents (la legislació de transparència és més general i més actual i incorpora l'ús dels mitjans tecnològics de difusió i comunicació, la de règim i pressupostos locals és més específica i més antiga i no incorpora explícitament l'ús dels recursos tecnològics actualment habituals), no s'adverteixen contradiccions entre elles, en relació amb la qüestió objecte d'aquest Dictamen, de manera que resulten complementàries.

El fonament jurídic 2 ha deixat establert que la naturalesa normativa dels pressupostos municipals comporta que siguin d'aplicació a la seva tramitació les previsions de l'article 10.1 LTAIPBG, incloses les que requereixen que siguin objecte de publicitat activa els procediments normatius en curs d'elaboració i les memòries i demés documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana. La subjecció d'aquesta documentació a la publicitat activa regulada pel títol II LTAIPBG comporta la seva publicació al web municipal, tal com requereix explícitament l'article 5 LTAIPBG: “1. Els subjectes obligats han d'adoptar les mesures necessàries per a facilitar a les persones el coneixement de la informació pública. La informació subjecta al règim de transparència s'ha de fer pública en les seues electròniques i els llocs web dels subjectes obligats, d'una manera clara, estructurada i en format reutilitzable. 2. Als efectes del que estableix l'apartat 1, els subjectes obligats han de garantir la transparència de la informació pública per mitjà d'un sistema integral d'informació i coneixement en format electrònic, el disseny del qual s'ha de fonamentar en l'ús preferent dels sistemes de gestió de documents públics, com a facilitadors de dades i documents autèntics, en el marc d'interope-

rabilitat del sector públic. 3. El sistema integral a què fa referència l'apartat 2 ha de permetre a les persones un accés fàcil i gratuït a la informació pública, amb la finalitat de fomentar-ne el coneixement i de facilitar la participació i col·laboració responsable en els assumptes públics”.

Es pot assegurar, per tant, que la legislació de transparència obliga les entitats locals a publicar al web institucional o/i de transparència la informació relativa al procés d'elaboració de les seves disposicions generals (categoria que inclou els pressupostos, tal com s'ha justificat al fonament jurídic 2), inclosa explícitament la relativa als procediments d'informació pública i participació ciutadana a què s'han de sotmetre.

Per la seva banda, la legislació de règim local i d'hisendes i pressupostos municipals, que és més antiga i més específica que la de transparència, no requereix explícitament que la informació pública a què s'han de sotmetre els pressupostos s'hagi de fer necessàriament amb mitjans electrònics, en el web municipal (cosa comprensible, perquè a finals del segle passat, que és quan es va aprovar aquesta normativa, encara no hi havia un ús tant generalitzat com l'actual d'aquests mitjans de difusió i comunicació, de manera que la normativa deixa a mans del ple la determinació del lloc d'exposició de la informació pública), però sí que fixa el moment de la informació pública (després de l'aprovació inicial, en les dates fixades pel mateix acord plenari), i la documentació que s'ha d'exposar, que inclou el pressupost aprovat inicialment i la documentació corresponent a ell, que no pot ser altra que la que ha d'acompanyar-lo en la seva presentació al Ple.

Cal tenir en compte que, a més a més de les previsions fetes en aquest sentit per la normativa citada al fonament jurídic anterior, la necessitat d'exposar en el tràmit d'informació pública el pressupost aprovat inicialment amb la resta de documentació amb la que va ser presentat al Ple és coherent i fins i tot obligada amb la finalitat de l'exposició pública, que no és altra que la d'informar la ciutadania de les intencions municipals i recaptar eventuais reclamacions, que difícilment es poden formular amb ple coneixement de causa si les persones interessades no tenen accés, a més a més del pressupost aprovat inicialment, a la resta de documentació que l'acompanya i sense la qual difícilment es poden valorar plenament les seves previsions i afectacions.

La interpretació complementària i integrada de les normatives referides als paràgrafs anteriors porta necessàriament a la conclusió que la publicació de l'aprovació inicial dels pressupostos, als efectes de facilitar la participació ciutadana en el període d'informació pública, ha de comprendre el pressupost aprovat inicialment i la resta de la documentació que legalment ha d'acompanyar la proposta de pressupost presentada per l'alcaldia al Ple i que aquesta publicació s'ha de fer, com a mínim, mitjançant el web municipal, sens perjudici que el Ple, en el moment d'aprovació inicial del pressupost, vulgui determinar algun altre lloc addicional d'exposició.

Si bé és cert que la normativa reguladora dels pressupostos dels ens locals deixa a la discrecionalitat del Ple la determinació del lloc on fer l'exposició pública de la documentació requerida per a la informació pública, i que la de transparència únicament requereix la publicació d'aquesta documentació al web de transparència corresponent, sembla aconsellable que, com a mínim a curt i a mig termini, aquesta exposició es faci conjuntament amb mitjans electrònics i per internet i amb mitjans físics (paper i en una dependència determinada), per

evitar la bretxa tecnològica i per garantir una coherència mínima amb les finalitats bàsiques de la participació ciutadana i de la informació pública: que tothom pugui tenir accés efectiu a la documentació exposada en el tràmit d'informació pública i presentar-hi reclamacions.

CONCLUSIONS

- Primera És obligatori per part del govern municipal publicar tota la documentació dels pressupostos en el seu tràmit d'aprovació inicial i així facilitar a tota la ciutadania la possibilitat de presentar propostes, suggeriments i al·legacions als pressupostos dins del període d'informació pública.
- Segona La publicació a què es refereix la conclusió anterior ha d'incloure el pressupost aprovat inicialment, amb tota la documentació que acompanyava la seva presentació per l'alcalde al Ple, i que en tot cas comprèn una memòria explicativa, un informe econòmic financer, la liquidació del pressupost anterior, diversos annexos, pressupostos o previsions d'ingressos i despeses dels ens institucionals que depenen de l'Ajuntament i informe de la intervenció (article 168 TRLRHL).
- Tercera La publicació a què es refereixen les conclusions anteriors s'ha de fer necessàriament en el web municipal de transparència i és aconsellable que es complementi amb l'exposició de la mateixa documentació en un lloc físic addicional, determinat pel Ple en l'acord d'aprovació inicial dels pressupostos i publicat en el diari oficial, i així poder garantir la major difusió i accés que siguin possibles, en benefici de facilitar al màxim la participació ciutadana en la informació pública i sense perjudici per a les persones que no tenen accés als mitjans electrònics.

Aquest és el nostre Dictamen, aprovat pel Ple de la GAIP el 16 de maig de 2019, que s'emet en relació amb una consulta de caràcter general, que no condiciona ni prejutja la resolució de futures reclamacions sobre peticions concretes d'accés a la informació pública, en la mesura en què les circumstàncies i els interessos presents en cada cas poden determinar solucions diferents.

Presidenta

Dictamen núm. 5/2019

Consulta general sobre l'accés d'electes locals a dades tributàries i sobre la publicitat de les seves retribucions

Ponent: Josep Mir Bagó

El 28 de gener de 2019 la GAIP rep la consulta següent de l'Alcaldessa de Palau d'Anglesola:

1. *Quan aprovem els padrons d'un tribut, els regidors de l'oposició venen a consultar a la seu de l'Ajuntament tots els rebuts. Entenem que existeixen dades personals dels rebuts, com per exemple els metres cúbics de consum d'aigua a un domicili, que al nostre entendre no formen part d'una dada que sigui rellevant o imprescindible per a l'exercici del càrrec de regidor.*
2. *Les retribucions dels regidors estan penjades al portal de transparència. Ens demanen còpies en paper. No creiem que sigui necessari fer aquesta despesa, quan existeix una via d'accés menys costosa. A més, entenem que el % de retenció que es practica a cada regidor no hauria de constar en aquestes dades obertes, ja que formen part d'una dada confidencial, com és la retribució que perceben per les seves professions habituals.*

Volem saber si aquests dos casos es troben inclosos dins dels supòsits de l'article 14 del Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'Organització, Funcionament i Règim jurídic de les entitats locals (ROF) i que no es vulnerin els articles 21 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i 95 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, perquè les dades indicades podrien tenir caràcter confidencial.

En resposta a aquesta consulta general, i en exercici de les funcions que li han estat atribuïdes per l'article 39 i la disposició addicional 6a. de l'LTAIPBG i per l'article 7.2.i del seu Reglament, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol, la GAIP emet el següent

DICTAMEN

Fonaments jurídics

1. Règim jurídic aplicable a les sol·licituds d'informació presentades per electes locals a la respectiva entitat

La legislació de règim local (l'article 14 del ROF i, en l'àmbit de Catalunya, el 164 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, TRLMRLC) ve regulant, des d'abans de la promulgació de la legislació de transparència i del dret d'accés a la informació pública, el dret dels i de les electes locals a la informació que es troba en poder de l'entitat de la que en són membres.

L'apartat segon de la disposició addicional primera LTAIPBG, fent-se ressò literal de la disposició addicional 1a.2 de la llei estatal bàsica de transparència i accés a la informació pú-

blica, estableix el següent: *l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei.*

Doncs bé, el dret a la informació de la pròpia entitat dels i de les electes locals es regeix preferentment per la legislació de règim local, concretament per l'article 164 TRLMRLC, en l'àmbit dels ens locals de Catalunya, que constitueix el seu "règim d'accés especial", i supletòriament per l'LTAIPBG. Aquest és el criteri que ve aplicant la GAIP a les nombroses reclamacions que, des de principis de 2016, han presentat electes locals, en defensa del seu dret a la informació de la respectiva entitat.

Una de les qüestions regulades per l'article 164 TRLMRLC, i que per tant forma part del "règim d'accés especial" dels i de les electes, és la dels límits aplicables al seu dret d'accés. Segons l'article 164.3 TRLMRLC, la denegació de sol·licituds d'informació formulades per electes locals a la respectiva entitat només es pot fonamentar en els supòsits següents:

- a) *Quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge.*
- b) *Quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial.*

Es pot afirmar, per tant, que els i les electes locals ostenten un dret d'accés reforçat a la informació que està en poder de la respectiva entitat, que només els pot ser denegada sobre la base dels límits reduïts que s'acaben de citar, sense que els siguin aplicables, doncs, la resta de límits al dret general d'accés establerts per l'article 21 LTAIPBG. L'existència d'aquest dret especialment reforçat s'empara tant en el fet que forma part del dret de representació i participació política establert per l'article 23 de la Constitució i que ostenten en la seva condició d'electes, com en el fet que són membres de la mateixa corporació local que té en el seu poder la informació sol·licitada.

Nogensmenys, també s'ha de tenir en compte que aquest dret d'accés especialment reforçat està condicionat a determinats requisits no previstos per la legislació general reguladora del dret d'accés a la informació pública, com és que el dret reforçat només es projecta sobre la informació que sigui necessària per al desenvolupament de la funció dels o de les electes que la demanen (article 164.1 TRLMRLC) i que han de respectar-ne la confidencialitat (article 164.6 TRLMRLC). Es tracta, per tant, d'un règim especial i reforçat d'accés limitat a l'àmbit propi de l'exercici del càrrec d'electe, limitació que opera tant en la informació que poden demanar en aquest règim jurídic especial (la necessària per desenvolupar la seva funció representativa), com en la previsió de confidencialitat, que comporta que no poden excedir-lo.

2. Informació necessària per a l'exercici del seu càrrec

Com ja s'ha comentat al fonament jurídic 1, el dret a la informació de la respectiva corporació garantit per l'article 164.1 TRLMRLC és garantit als i a les electes, en la mesura que la informació a la que volen tenir accés sigui necessària per a l'exercici de les seves funcions (que poden ser representatives i/o de gestió). Aquesta previsió porta a la necessitat de valorar fins a quin punt i de quina manera caldria justificar la necessitat de la informació, en relació amb l'exercici de funcions pròpies dels i de les electes locals, als efectes de què es reconegui el seu dret d'accés. A aquests efectes, és procedent distingir bàsicament tres tipus de situacions

diferents en els i les membres de la corporació: electes amb responsabilitats de gestió, resta d'electes del govern municipal i electes de l'oposició.

Els i les electes amb responsabilitat de gestió (com seria el cas de l'alcalde o l'alcaldesa i dels o les titulars de les tinences d'alcaldia o de les regidories delegades) tenen garantit per l'article 164.2.a (*els serveis de la corporació han de facilitar directament informació als membres de les corporacions quan: a) exerceixin funcions delegades i la informació es refereixi a assumptes propis de llur responsabilitat*) l'accés a tota la informació que necessitin per exercir aquesta responsabilitat, sense cap mena de restricció. De fet, ni tan sols afecta el dret d'accés d'aquesta mena d'electes la limitació establerta per l'article 164.3 (que és definida en relació amb els i les electes que han de sol·licitar la informació a l'alcaldia o presidència), ja que és lògic suposar que els responsables màxims de l'entitat local han de poder tenir accés a tota la informació que es troba en el seu poder. En relació amb els expedients tributaris, aquest accés ple seria predicable de l'alcalde o l'alcaldesa, així com també del o la tinent d'alcalde o regidor o regidora delegada competent en matèria de tributs o d'hisenda (o del servei d'aigua, si el tribut afectat és la tarifa d'aquest servei), en tant que responsable del servei municipal que ha de ser coneixedor i, potencialment, intervenir en allò que li correspongui a l'ajuntament.

La resta de membres del govern municipal no sembla que tinguin necessitat d'accedir a informació que no tingui relació directa amb les seves responsabilitats de govern i d'administració (que inclou les relatives als òrgans col·legiats dels que siguin membres). Per tant, llevat que algun expedient tributari hagi de ser objecte de debat o resolució per part de la junta de govern o tingui incidència directa en les responsabilitats de gestió de l'electe en qüestió, com a criteri general caldria entendre que la resta de membres de l'equip de govern, tret dels i les del paràgraf anterior, no tenen necessitat d'accedir a la informació relativa als expedients tributaris i, per tant, no tindrien dret a accedir-hi.

Els i les electes de l'oposició poden tenir necessitat d'accedir a la informació municipal per exercir les seves funcions representatives i de control del govern municipal. En aquest cas, la GAIP ve entenent que hauran de ser els o les electes interessats els qui hauran de determinar la informació que necessiten a aquests efectes. La Resolució de la GAIP 22/2016, relativa a la Diputació de Girona i amb un posicionament reiterat a diverses resolucions posteriors, afirma el següent: *“és cert que el dret a la informació dels electes locals regulat per l'article 164 LMRLC els és garantit per obtenir els antecedents i informacions que siguin “necessaris per al desenvolupament de llur funció”. Ara bé, a qui li correspon bàsicament decidir si ho són, de necessaris per a llur funció, és als mateixos electes que exerceixen el seu dret a la informació. En aquest cas, qui l'exerceix és un diputat de l'oposició, i es pot suposar que ho fa als efectes de controlar i fiscalitzar els serveis provincials; doncs bé, ningú més que ell mateix pot decidir quins són els serveis que vol fiscalitzar i controlar i quines dades necessita per fer-ho. Pretendre controlar des del govern controlat com s'exerceix la funció de control, com sembla voler fer el President de la Diputació, podria deixar sense contingut la capacitat de control i afectar greument la funció representativa de qui pretén exercir-la. La jurisprudència del Tribunal Suprem estableix que el dret fonamental a la participació efectiva en l'actuació pública es manifesta en una àmplia gama d'assumptes concrets, entre els quals el dret a la fiscalització de les actuacions municipals i les funcions de control (STS de 9 de maig de 1998). Afegeix que els electes no han de justificar un motiu o funció específica directa i concretament*

connectat amb la informació a la qual volen accedir i aquesta falta d'especificació no pot ser motiu de la desestimació de la sol·licitud d'informació (STS de 5 de novembre del 2000). Fins i tot estableix que s'ha d'emparar que pugui convenir-los no dir per a què volen la informació a fi de no desvetllar les seves estratègies d'actuació política (STS de 26 de juny de 1998 i de 27 de novembre de 2000). I que correspon a la Corporació local la càrrega de la prova de què la finalitat perseguida per l'electe local no té relació amb la seva funció institucional, sinó que persegueix un interès o benefici personal o de terceres persones (STS de 12 de novembre de 1999)".

A més, també s'ha de tenir en compte que en una societat democràtica governada d'acord amb procediments representatius respectuosos del pluralisme polític i social, les funcions governatives i de direcció de la gestió pública són necessàriament compartides entre les minories polítiques governants i les que estan a l'oposició, amb el ben entès que a les primeres els corresponen l'adopció de les decisions executives i de direcció dels serveis i de les funcions públiques, i a l'oposició el control imprescindible per garantir una gestió pública al servei dels interessos generals. Una bona garantia perquè les persones afectades per un expedient tributari rebin un tracte just dels serveis municipals és que els i les membres de l'oposició puguin controlar-los; i l'única manera de controlar plenament l'exercici de les funcions administratives i de govern és que qui controla tingui accés a la mateixa informació que és a l'abast de l'òrgan o responsable polític objecte de control.

En base a les anteriors consideracions caldria concloure que els i les electes locals de l'oposició que manifestin el seu interès en controlar l'activitat municipal relacionada amb els expedients tributaris han de poder tenir accés a la informació continguda en aquests expedients, llevat únicament de la que pugui ser afectada pels límits establerts per l'article 164.3 TRLMRLC (intimitat personal i familiar, honor i pròpia imatge i secrets oficials i sumarians).

3. El caràcter reservat de la informació tributària

L'article 95 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (LGT) estableix el següent: *1. Les dades, els informes o antecedents obtinguts per l'Administració tributària en el compliment de les seves funcions tenen caràcter reservat i només poden ser utilitzats per a l'efectiva aplicació dels tributs o recursos la gestió dels quals tingui encomanada i per a la imposició de les sancions que siguin procedents, sense que puguin ser cedits o comunicats a tercers (...). 3. L'Administració tributària ha d'adoptar les mesures necessàries per garantir la confidencialitat de la informació tributària i el seu ús adequat. Totes les autoritats o funcionaris que tinguin coneixement d'aquestes dades, informes o antecedents estan obligats al més estricte i complet sigil respecte d'aquests, excepte en els casos esmentats. Amb independència de les responsabilitats penals o civils que puguin derivar, la infracció d'aquest particular deure de sigil sempre es considera falta disciplinària molt greu.*

Certament, l'LGT, que té naturalesa jurídica de llei bàsica, estableix un règim estricte de reserva i confidencialitat de les dades tributàries, que no pot ser ignorat. Ara bé: aquest règim no exclou l'accés dels i de les electes a les dades relatives a l'aplicació dels tributs locals, de conformitat amb l'article 164 TRLMRLC.

Cal tenir en compte que en l'aplicació dels tributs locals per part dels ens corresponents (en el cas d'aquest Dictamen, l'Ajuntament), l'Administració tributària que té en el seu poder les dades qualificades com a reservades per l'article 95 LGT és el propi ens local, els membres del qual hi poden tenir accés d'acord amb les consideracions fetes pel fonament jurídic anterior. L'accés dels i de les electes locals a informació de l'entitat respectiva no constitueix pròpiament una cessió o una comunicació a terceres persones, perquè els i les membres de l'Ajuntament són l'Ajuntament i no persones alienes a la institució municipal; per tant, hi poden tenir accés en tant que autoritats o funcionaris de l'administració tributària, amb els corresponents deures de reserva i de sigil establerts pel propi article 95 LGT, en el seu apartat 3, que són coherents amb el de confidencialitat de l'article 164.6 TRLMRLC.

Es pot concloure, per tant, que l'article 95 LGT no impedeix l'accés dels i de les membres de l'Ajuntament a la informació tributària que estigui en poder de la respectiva administració municipal, en la seva qualitat d'Administració tributària, sempre que els sigui necessària per al desenvolupament de llur funció, en atenció a les consideracions fetes a aquests efectes pel fonament jurídic anterior. A la vista de l'especial rigor amb què l'article 95 LGT declara la reserva d'aquestes dades, és aconsellable recordar als i a les electes locals que exerceixin el dret d'accés a aquestes dades el seu deure de confidencialitat, tant en els termes establerts per l'article 164.6 TRLMRLC, com en els de l'article 95.3 LGT, més precisos i contundents.

4. El límit d'accés a les dades personals

La consulta interroga sobre el dret dels i de les electes locals a les dades personals que poden contenir els padrons dels tributs locals i fa referència a la dada del consum d'aigua en un domicili, que no considera rellevant o imprescindible per a l'exercici de les funcions d'electe local. Sobre si aquesta o qualsevol altra dada pot ser necessària per a l'exercici de les funcions d'electe local, cal remetre's a les consideracions fetes al fonament jurídic 2 i concloure que, des del punt de vista dels i de les electes de l'oposició municipal, ho poden ser totes, en la mida que els siguin necessàries per controlar l'activitat del govern i de l'administració municipals.

Per una altra banda, sobre el dret d'accés dels i de les electes locals a les dades personals que pugui contenir la informació en poder de l'entitat respectiva, per començar cal tenir en compte que l'article 164.3.a TRLMRLC només justifica que se'ls denegui informació que pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge. És evident que només l'accés a dades personals qualificades o especialment protegides pot vulnerar aquest dret; i la dada del consum domiciliari d'aigua no sembla que sigui una d'elles, perquè difícilment es podria justificar que afectés l'honor o la intimitat de les persones que viuen en el domicili corresponent.

A més del que resulti de l'aplicació del límit establert per l'article 164.3.a TRLMRLC, l'accés dels i de les electes locals a la informació de la respectiva entitat que contingui dades personals també pot ser restringit per l'aplicació de les previsions següents de la legislació de protecció de dades personals:

En primer lloc, el principi de "minimització de dades", afirmat per l'article 5.1.c del Reglament UE 2016/679, del Parlament europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, sobre protecció de dades personals (RGPD), segons el qual les dades personals han de ser ade-

quades, pertinents i limitades a allò que sigui necessari en relació amb els fins per als quals són tractades. Aquest principi exclou una exposició injustificada de les dades personals o, dit d'una altra manera, comporta la necessitat d'acreditar o d'argumentar d'alguna manera que el sacrifici inherent a tot accés a dades personals es justifiqui en alguna utilitat concreta per a qui hi accedeix. Per raons de proporcionalitat, l'aplicació d'aquest principi ha de ser més estricta com més delicades o sensibles siguin les dades afectades i s'efectua posant en relació la necessitat d'accedir a aquestes dades amb la finalitat que persegueix l'accés.

En segon lloc, el principi de "limitació de la finalitat", segons el qual les dades personals han de ser recollides amb una finalitat determinada i posteriorment no poden ser utilitzades amb una altra finalitat incompatible amb la primera (article 5.1.b i 5.4 RGPD). En conseqüència, caldrà valorar fins a quin punt l'eventual accés d'electes locals a dades personals contingudes pels expedients tributaris no persegueix una finalitat incompatible en atenció de la qual les dades personals afectades varen ser incorporades en els expedients en qüestió.

En tercer lloc, i llevat casos molt excepcionals, resta prohibit l'accés a dades personals que revelin l'origen ètnic o racial, les opinions polítiques, les conviccions religioses o filosòfiques o la filiació sindical i el tractament de dades genètiques, dades biomètriques dirigides a identificar de manera unívoca a una persona física, dades relatives a la salut o dades relatives a la vida sexual o a l'orientació sexual d'una persona física (article 9 RGPD). Si en algun dels expedients tributaris hi ha dades d'aquest tipus, caldria limitar l'eventual accés d'electes locals a elles a l'electe responsable de la gestió dels tributs, tot evitant que hi puguin tenir accés altres electes del municipi.

Pel demés, l'article 6 RGPD preveu diverses circumstàncies en les que es pot accedir a les dades personals, sense necessitat de consentiment de les persones afectades, com ara si l'accés és necessari per a una missió d'interès públic o en exercici de poders públics o per satisfer interessos legítims o per complir una obligació legal, consideracions que permeten concloure la plena legitimitat de l'article 164 TRLMRLC per reconèixer el dret dels i de les electes locals a accedir a dades personals, sens perjudici de les limitacions establerts per l'apartat 3 d'aquest article i per l'article 9 RGPD.

5. Sobre el dret d'accés a còpia

L'apartat 2 de la consulta demana sobre el dret dels i de les electes d'obtenir còpia d'informacions (concretament, es refereix a la informació retributiva dels càrrecs electes municipals) que són objecte de publicitat activa i, per tant, accessibles al web municipal; el text de la consulta es pronuncia en el sentit de què no creu necessària aquesta còpia, perquè hi hauria una via d'accés menys costosa, precisament la consulta a la pàgina web.

L'article 164.5 TRLMRLC estableix que *els membres de la corporació tenen dret a obtenir còpia de la documentació a la qual tenen accés. Aquesta còpia es pot tenir en format paper o bé en el suport tècnic que permeti d'accedir a la informació requerida*. La principal finalitat d'aquest precepte és garantir quelcom que sovint ha estat qüestionat en el procediments d'accés a la informació de les administracions locals per part dels i de les membres corresponents: còpia dels documents sol·licitats i no mera consulta visual d'ells. Establert, doncs, el dret a còpia, la segona qüestió que es planteja el precepte citat, i que està en el moll de la con-

sulta, és la de les característiques o el suport material o el format de la còpia i, principalment, la de qui pot determinar-les, si l'electe sol·licitant o l'entitat local sol·licitada. L'article 164.5 TR-LMRLC permet expressament que la còpia a la que tenen dret els i les electes locals pugui ser en paper o en altres formats, amb l'únic requisit de què serveixin efectivament per accedir a la informació sol·licitada. I en aquest precepte no queda clar a qui li correspon decidir el format de la còpia, si a l'electe sol·licitant o a l'ens local sol·licitat. Davant d'aquesta indefinició de la legislació específica de règim local, caldrà aplicar supletòriament la de transparència i accés a la informació pública, d'acord amb el que preveu la disposició addicional 1a.2 LTAIPBG.

Doncs bé, l'article 36 LTAIPBG estableix el dret de les persones sol·licitants a escollir el format en què volen accedir a la informació sol·licitada, però també reconeix la capacitat de les administracions sol·licitades a subministrar la informació en un format diferent al sol·licitat, entre altres supòsits, *si hi ha una alternativa més econòmica, sempre que no dificulti al sol·licitant l'accés a les dades* (article 36.2.a LTAIPBG) i *si la informació ja ha estat difosa o publicada provisionalment en un altre format i s'hi pot accedir fàcilment*, tot indicant al sol·licitant la font d'informació (article 36.2.b LTAIPBG). Aquests preceptes permeten, certament, que l'Ajuntament, davant d'una sol·licitud de còpia de la informació relativa a les retribucions dels seus càrrecs electes, si aquesta informació és publicada al seu web, pot optar per adreçar la persona sol·licitant a l'adreça electrònica concreta on pot obtenir la informació demanada, tot justificant-ho en els apartats a i b de l'article 36.2 LTAIPBG. Naturalment, sempre que l'adreça web donada contingui efectivament la informació sol·licitada i sigui fàcil accedir-hi per part de la persona sol·licitant.

6. Sobre l'accés a la informació sobre les retencions de l'IRPF

El segon apartat de la consulta demana sobre si cal informar en el web municipal de transparència (dades obertes) sobre les retencions fiscals practicades en concepte d'IRPF a les retribucions dels càrrecs electes municipals. El mateix text de la consulta es pronuncia en el sentit que no haurien de publicar-se les retencions fiscals en dades obertes, perquè formarien part d'una dada confidencial, com és la retribució que els càrrecs electes, al no estar en dedicació plena a l'Ajuntament, perceben de les seves professions habituals, ja que és el volum d'aquestes retribucions professionals externes a l'Ajuntament el que determina el percentatge de retenció.

L'article 11.1.b LTAIPBG estableix la publicitat activa de *les retribucions, indemnitzacions i dietes [...] dels alts càrrecs*, condició a la que s'assimilen els càrrecs electes de les Administracions locals. L'obligació de publicitat activa afecta les retribucions, indemnitzacions i dietes, sense incloure, ni directament, ni indirecta, la dada de les retencions fiscals aplicables a la percepció d'aquests conceptes. I és que la retenció fiscal no forma part de la retribució, sinó de les obligacions fiscals de la persona perceptora, que és diferent. Dit d'una altra manera: mentre que la necessitat de fer públiques les retribucions dels càrrecs electes es justifica bàsicament en què reflecteixen l'ús i la destinació de recursos públics (perquè provenen de recursos públics), les retencions fiscals en concepte d'IRPF no afecten en absolut recursos públics, sinó únicament els privats de les persones que els perceben.

Per una altra banda, el percentatge de la retenció no depèn únicament de la retribució percebuda amb càrrec a l'Ajuntament. Tal com indica el mateix text de la consulta, el percen-

tatge de retenció pot dependre de les retribucions professionals alienes a l'Ajuntament que perceben els càrrecs electes (que en un municipi com el de Palau d'Anglesola és habitual que no tinguin dedicació plena a la seva funció representativa). A més, també pot dependre de la situació familiar de la persona perceptora de la retribució, com ara del nombre de membres de la unitat familiar al seu càrrec i fins i tot de dades determinades de salut, en definitiva de dades no només privades, sinó que fins i tot poden arribar a ser especialment protegides per la legislació de dades personals.

Cal concloure, per tant, que no és procedent fer pública la dada de la retenció fiscal practicada a les retribucions dels càrrecs electes locals, tant perquè no és una dada rellevant d'interès públic, perquè no expressa despesa pública, com perquè fa referència a dades privades, que fins i tot podrien connectar amb dades personals especialment protegides, dels càrrecs electes que perceben la retribució.

CONCLUSIONS

Primera. Els regidors i les regidores de l'oposició poden consultar els padrons dels tributs del respectiu Ajuntament, perquè aquesta informació els pot resultar necessària per a l'exercici de les seves funcions de control del govern i de l'administració municipal, llevat de les dades personals especialment protegides que continguin (no són especialment protegides les relatives al consum d'aigua, per exemple). Donat que aquesta informació és confidencial, els i les electes locals que hi tinguin accés no poden difondre-la.

Segona. L'Ajuntament no està obligat a proporcionar còpia de documents que els siguin sol·licitats en empara de la legislació de transparència i accés a la informació pública si són accessibles per internet. En aquest cas, en comptes de la còpia sol·licitada l'Ajuntament pot facilitar l'adreça electrònica exacta on es pot consultar i obtenir la informació sol·licitada.

Tercera. No és procedent fer publicitat activa de la retenció fiscal practicada en concepte d'IRPF a les retribucions percebudes pels càrrecs electes municipals, perquè no és una dada rellevant per al control de la despesa pública i és una informació de l'àmbit privat de la persona que percep la retribució, que fins i tot podria afectar dades personals especialment protegides.

Aquest és el nostre Dictamen, aprovat pel Ple de la GAIP l'11 de juliol de 2019, que s'emet en relació amb una consulta de caràcter general, que no condiciona ni perjudja la resolució de futures reclamacions sobre peticions concretes d'accés a la informació pública, en la mesura en què les circumstàncies i els interessos presents en cada cas poden determinar solucions diferents.

Elisabet Samarra i Gallego
Presidenta

Dictamen núm. 6/2019

Consulta general sobre l'accés dels membres del Parlament a informació d'operacions de l'Institut Català de Finances afectada pel deure de reserva imposat per la legislació bancària i altres límits a l'accés

Ponent: Elisabet Samarra i Gallego

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) és l'òrgan independent creat per la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) per a vetllar pel compliment i actuar en garantia del dret d'accés a la informació (article 39 LTAIPBG).

L'article 7.2.i del Reglament de la Comissió, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol, atribueix a la GAIP la funció d'atendre les consultes que li formulin els subjectes inclosos en l'àmbit d'aplicació de l'LTAIPBG (article 3) sobre transparència i sobre el compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública, per bé que s'estableix que no podran ser objecte de consulta les qüestions relatives a assumptes la resolució dels quals pugui ser objecte de reclamació davant la Comissió.

A l'empara d'aquests preceptes, en resposta a la consulta general formulada pel Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda (DVEH) i en relació amb la informació que el conseller pot donar al Parlament sobre operacions de l'ICF amb un dels seus clients, vist que la legislació bancària d'aplicació a l'ICF li imposa el deure de reserva de la informació de les transaccions i operacions dels seus clients, el Ple de la GAIP, en la seva sessió de 8 de novembre, ha aprovat el següent

DICTAMEN

Fonaments jurídics

1. Règim jurídic aplicable al dret d'accés a la informació dels membres del Parlament de Catalunya

El dret d'accés a informació reconegut a les diputades i diputats forma part indissoluble del *ius in officium* emparat en l'article 23.2 de la Constitució Espanyola, i per tant, es configura com un instrument necessari per a l'exercici de les funcions de control i impuls del govern inherents a la seva condició.

Es tracta, per expressa previsió d'aquell precepte constitucional, d'un dret de configuració legal, categoria en la què s'inclouen els Reglaments dels Parlaments (STC161/1988, ECLI:ES:TC:1988:161), que s'han de considerar normes directament incardinades dins la Constitució i que la despleguen de forma immediata (STC 101/1093, ECLI:ES:TC:1983:101). Per tant, el règim jurídic específic a aplicar al dret d'accés a la informació dels membres del Parlament català és el previst al Reglament del Parlament de Catalunya (RPC), text refós de 2018, al Títol II (de l'estatut dels diputats), capítol I (els drets dels diputats), articles 6 a 13.

El dret d'accés a la informació de les diputades i diputats és un dret individual que poden exercir tots els membres de la Cambra demanant directament aquesta informació o per mitjà del President de la Cambra, i compren la resposta a les preguntes, la còpia de documents sol·licitats, o la consulta directa de la informació a les dependències de l'Administració amb l'assistència de fins a dos assessors acreditats per la Secretaria General del Parlament.

L'àmbit administratiu sobre el què es projecta el dret d'accés de les diputades i diputats del Parlament de Catalunya ve determinat per l'article 6 RPC, i abasta la informació de "*l'Administració de la Generalitat, dels organismes, les empreses i les entitats que en depenen i de les institucions i els organismes de la Generalitat que actuen amb independència funcional o amb una autonomia especial reconeguda per llei*".

L'abast material del dret d'accés es defineix, a la inversa, amb la referència als únics motius que poden restringir-lo. Aquesta regulació dels límits a l'accés dels membres del Parlament remet al catàleg de límits previstos a la legislació general de transparència per a l'accés a la informació, per bé que en aplicar-los caldrà tenir en compte l'especial vigor ("caràcter preferent") que el dret d'accés té a mans d'una persona membre del Parlament, atenent el seu caràcter vinculat indestriablement al dret fonamental a la participació política i a la funció representativa que correspon a les parlamentàries i parlamentaris. Així, l'RPC disposa que:

«Article 7. Límits del dret d'accés

1. El dret d'accés a la informació forma part del contingut essencial de la funció representativa i parlamentària que correspon als diputats i només es pot limitar per la concurrència d'alguna de les restriccions que estableix la legislació reguladora del dret d'accés a la informació pública.

2. El dret d'accés a la informació dels diputats té, en tot cas, caràcter preferent i s'ha de poder fer efectiu sempre que els drets o béns jurídics protegits es puguin salvaguardar mitjançant l'accés parcial a la informació, l'anonimització de les dades sensibles o l'adopció d'altres mesures que ho permetin.»

La remissió expressa del Reglament del Parlament als límits a l'accés establerts a la legislació reguladora del dret d'accés a la informació pública comporta que siguin aplicables al règim d'accés a la informació dels membres del Parlament els límits a l'accés previstos per l'article 21.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, o a altres normes amb rang de llei que n'estableixin, tal i com es desprèn del seu apartat 2:

«Article 21. Límits al dret d'accés a la informació pública.

1. El dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a:

a) La seguretat pública.

b) La investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries.

c) El secret o la confidencialitat en els procediments tramitats per l'Administració pública, si el secret o la confidencialitat són establerts per una norma amb rang de llei.

d) *El principi d'igualtat de les parts en els processos judicials o la tutela judicial efectiva.*

e) *Els drets dels menors d'edat.*

f) *La intimitat i els altres drets privats legítims.*

g) *El secret professional i els drets de propietat intel·lectual i industrial.*

2. *El dret d'accés a la informació pública també pot ésser denegat o restringit si la informació té la condició de protegida i així ho estableix expressament una norma amb rang de llei».*

La relació de límits a l'accés establerts a l'article 21 LTAIPBG, tal i com s'especifica literalment en el seu redactat, "poden" comportar la denegació o la restricció del dret d'accés "si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici" per als béns jurídics protegits que s'hi enumeren. No es tracta, doncs, d'una llista de matèries que, automàticament i incondicionadament comporten, per prescripció legal, l'exclusió de les matèries afectades de l'abast del dret d'accés, sinó que es tracta d'una relació de béns jurídics que el legislador ha previst que podrien arribar a merèixer millor protecció que el dret d'accés si se'n deriva un dany per a ells, cosa que caldrà ponderar casuísticament i no aplicar indiscriminadament, tenint en compte que el dany que se'n derivi ha de ser efectiu i directe i s'ha de produir de forma raonablement previsible, i no pas merament hipotètica (STJUE ECLI:EU:C:2013:671), i encara en aquest cas, l'interès públic en la divulgació de la informació no ha de ser prevalent a la protecció del bé jurídic efectivament danyat amb l'accés.

L'apartat 2 de l'article 21 LTAIPBG conté una clàusula residual per a la incorporació al catàleg de límits de l'apartat 1 de qualsevol altre que estigui previst a la legislació sectorial, de manera que les previsions de protecció de la informació que es continguin en normes sectorials amb rang de llei tindran el mateix efecte potencialment restrictiu o limitatiu de l'accés que els que conté la pròpia Llei de transparència.

Per tant, el Reglament del Parlament ha optat per sotmetre el dret d'accés de les diputades i diputats del Parlament de Catalunya als mateixos límits aplicables a qualsevol petició d'accés sotmesa al règim general de la legislació de transparència -per bé que la seva condició de parlamentari constituirà un element de ponderació rellevant-, a diferència del model seguit per la legislació de règim local, que configura un abast potencial pràcticament il·limitat del dret d'accés a la informació dels electes locals en relació amb la seva corporació (únicament restringit quan estigui afectada per la legislació de secrets oficials o per la declaració judicial de secret sumarial, o si se'n deriva un dany en els drets fonamentals a l'honor, a la intimitat personal o a la pròpia imatge). Cal dir, però, que aquest caràcter exorbitant del dret d'informació dels electes locals, que respon a la voluntat del legislador de facilitar i permetre l'exercici de les seves funcions de control en la corporació local, té com a contrapartida l'obligació de confidencialitat que n'han de guardar si la publicació de la informació que han obtingut pot perjudicar els interessos de l'ens local o de terceres persones (article 164.6 del Text Refós de la Llei Municipal i del Règim Local de Catalunya: «Els membres de la corporació han de respectar la confidencialitat de la informació a què tenen accés per raó del càrrec si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers»). *Mutatis mutandis*, aquest model d'accés privilegiat a informació relacionada amb l'exercici d'unes funcions protegides sota un règim de confidencialitat o sigil professional s'estableix també per altres col·lectius que

exerceixen un dret fonamental, com per exemple, els comitès d'empresa o delegats sindicals (article 10.3 de la Llei orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de llibertat sindical).

Aquest deure de confidencialitat dels electes locals en relació amb la informació obtinguda en l'exercici de les seves funcions si la seva publicació pot perjudicar els interessos de la seva Corporació no s'estableix, en canvi, en el Reglament del Parlament de Catalunya per a les diputades i diputats. Ben al contrari, el Reglament de la Cambra preveu que, per defecte, totes les tramitacions parlamentàries han de ser públiques per a la ciutadania i organitzacions, i que tant les preguntes dels membres del Parlament com les respostes que n'obtenen del Govern s'han de publicar íntegrament al Butlletí Oficial del Parlament si són escrites, o bé s'han de reproduir fidelment les intervencions davant del Ple o de les Comissions en els Diaris de Sessions, si s'han substanciat oralment, (article 108 RPC), preveient fins i tot la retransmissió oberta de les sessions a través del Canal Parlament (article 109 RPC).

Això és rellevant perquè el resultat de la ponderació casuística entre, d'una banda, el dret d'accés a una informació i, de l'altra, els altres drets privats legítims que hi concorren i la preservació dels béns jurídics protegits pels límits aplicables, pot ser, fàcilment, diferent i dispar si el dret d'accés a la informació està emparat en el *ius in officium* d'una persona membre del Parlament, o no. En el primer cas, la jurisprudència constitucional és clara i consolidada en manifestar que l'exercici del dret a la representació política de l'article 23.2 CE no només empara l'accés al càrrec, sinó la permanència en ell sense obstacles que n'impedeixin l'exercici de funcions (STC 220/1991 ECLI:ES:TC:1991:220), i que el dret a la informació dels electes abasta tant el dret a demanar informació com a obtenir-la (STC 203/2001 ECLI:ES:TC:2001:203). I per tant, tot i que els límits a l'accés a la informació són els mateixos en el règim d'accés a la informació dels membres del Parlament regulat al Reglament de la Cambra i en el règim general d'accés a la informació de tota la ciutadania establert a la Llei de transparència, cal ponderar-los atenent a allò que la jurisprudència n'ha anomena el "*plus afegit imprescindible*" que ha de tenir l'accés a la informació de les diputades i diputats sobre la informació a l'abast de qualsevol ciutadà, per tal que puguin exercir la seva funció representativa (STS de 15 de juny de 2015 ECLI: ES:TS:2015:2388).

Per tant, el dret d'accés dels parlamentaris en l'exercici de la seva funció ha de tenir un vigor i una protecció reforçada en relació amb el dret d'accés de qualsevol altre ciutadà, que pot ser determinant del resultat de la ponderació entre aquell dret d'accés i la protecció d'un altre dret privat o bé jurídic protegit per un límit, de manera que s'hagi de permetre l'accés a informació afectada per límits a les diputades i diputats, en atenció a l'alta representació que ostenten i la funció institucional de control que exerceixen i a la qual serveix el dret d'accés.

Però, si de resultes de la satisfacció d'aquest dret fonamental la informació no queda solament a mans dels diputats i diputades, sinó que s'obre al coneixement general de tota la ciutadania, els drets privats que s'hi oposin o els béns jurídics que en resultin danyats s'hauran de ponderar no ja en relació amb el dret fonamental de la diputada o diputat que demana la informació, sinó en relació amb el dret d'accés del públic final que la pugui conèixer, és a dir, de qualsevol persona que consulti les publicacions del Parlament, o segueixi les sessions al Canal Parlament, o que en sigui informada per la pròpia diputada o diputat en la divulgació de la seva acció parlamentària, que, en general, no està limitada ni condicionada a l'obligació de confidencialitat o de sigil professional.

Tot això, sempre que no es prevegi, com a excepció a la regla de publicitat de les tramitacions, un règim d'accés diferent que garanteixi que la informació que es lliura a les diputades o diputats roman dins l'esfera del coneixement i actuació dels membres del Parlament i no comporta la difusió pública de la informació:

- perquè s'hagi acordat el secret de les sessions de les comissions d'acord amb el Reglament de la Cambra (article 51.2 RPC: «2. Les sessions d'una comissió només poden ésser secretes si aquesta ho acorda per majoria de dos terços, a iniciativa de la Mesa del Parlament, de tres grups parlamentaris o de la tercera part dels seus membres»);
- perquè el Reglament prevegi la prevalença de la protecció dels drets de les persones declarants en comissions d'investigació (article 68 RPC: «1. Les compareixences de testimonis davant les comissions d'investigació es regeixen per les normes següents: (...) 2. La mesa de la comissió, durant els treballs d'aquesta, ha de vetllar per la salvaguarda del respecte a la intimitat, l'honor de les persones, el secret professional, la clàusula de consciència i els altres drets constitucionals»);
- o perquè el Reglament del Parlament imposi el deure de confidencialitat de les diputades i diputats en relació amb la informació que coneixen a la Comissió de matèries reservades o secretes (article 70. Comissió de Matèries Secretes y Reservades. «El Parlament ha de constituir una comissió, presidida pel president del Parlament i integrada per un membre de cada grup parlamentari, perquè controli els crèdits destinats a despeses reservades de l'Administració de la Generalitat i de tota altra matèria del Govern i de l'Administració de la Generalitat declarada secreta o reservada, d'acord amb la legislació vigent. Les sessions d'aquesta comissió són secretes. 2. Les compareixences d'autoritats, funcionaris o altres persones, relatives a matèries declarades secretes o reservades, es fan sempre davant la comissió a què es refereix l'apartat 1»).

En aquest cas, les diputades i diputats hauran de mantenir la reserva permanent de la informació, tal i com disposa l'article 11 RPC:

«Article 11. Accés dels membres del Parlament a les matèries declarades secretes i reservades i als registres de dades

1. L'accés a les informacions secretes i reservades i als registres de dades que les contenen correspon exclusivament als representants dels grups parlamentaris.

2. Únicament els membres de la comissió a què es refereix l'article 70 i un membre més designat per cada grup parlamentari poden accedir als registres i les informacions a què es refereix l'apartat 1.

3. Els membres que tinguin accés als registres i les informacions a què es refereix l'apartat 1 tenen el deure de mantenir reserva permanent, d'acord amb la legislació vigent, respecte a les dades i les informacions que coneguin per raó de llur funció parlamentària.

4. El diputat que faci públic algun dels temes tractats a les sessions a què es refereix l'article 70 o vulneri el deure de reserva que estableix l'apartat 3 pot ésser exclòs temporalment de l'exercici de la funció parlamentària, pel procediment que estableix l'article 241.2.

5. La presidència ha de vetllar pel compliment d'aquestes disposicions i ha de garantir el compliment del deure de secret o reserva.»

2. El deure de reserva de la informació bancària com a límit a l'accés a la informació en poder de l'Institut Català de Finances

L'article 1 del Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret Legislatiu 4/2002, de 24 de desembre (TRLICF) disposa que l'ICF és una entitat de les previstes a l'article 1.b.1 del Text refós de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'empresa pública catalana, aprovat pel Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre. És a dir, és una empresa pública de la Generalitat, i com a tal està inclosa en l'àmbit administratiu sobre el què es projecta el dret d'accés dels membres del Parlament (article 6.1 RPC) a més d'estar sotmesa a l'àmbit d'aplicació de la legislació de transparència, d'acord amb l'article 3.1.b LTAIPBG.

L'ICF actua com a entitat amb ànim de lucre que exerceix funcions i realitza activitats bancàries (article 5 TRLICF: «[...] *aquelles activitats, operacions i serveis propis del negoci de banca en general que li siguin permeses per la legislació d'entitats de crèdit vigent, així com les activitats d'inversió en capital risc, tot subjecte a la normativa en matèria d'ajuts d'estat*»). En l'exercici de les seves funcions, «*s'ha de regir per criteris de mercat*» (article 2 TRLICF en la redacció donada pel Decret Llei 2/2015, de 28 de juliol, pel qual es modifica parcialment el Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre) i actuar sotmès a la legislació d'entitats de crèdit (article 1.4 TRLICF en la redacció actual donada Decret Llei 2/2015, de 28 de juliol, pel qual es modifica parcialment el Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre «*a l'Institut Català de Finances se li aplica la normativa específica de les entitats de crèdit i, per tant, se sotmet únicament a la normativa de caràcter bàsic i a la dictada pels organismes reguladors de la Unió Europea que li sigui aplicable, atenent la seva especial activitat i naturalesa*»).

Aquesta normativa sectorial aplicable a l'ICF, pel que fa a l'àmbit europeu, està constituïda pel Reglament (UE) núm. 575/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, sobre els requisits prudencials de les entitats de crèdit i les empreses d'inversió i pel qual es modifica el Reglament (UE) núm. 648/2012, així com la Directiva 2013/36/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, relativa a l'accés a l'activitat de les entitats de crèdit i a la supervisió prudencial de les entitats de crèdit i les empreses d'inversió, per la qual es modifica la Directiva 2002/87/CE i es deroguen les directives 2006/48/CE i 2006/49/CE. En l'àmbit del dret d'intern, la legislació d'aplicació a l'activitat bancària de l'ICF és la Llei 10/2014, de 26 de juny, d'ordenació, supervisió i solvència d'entitats de crèdit (LOSSEC), que en el seu article 83 estableix el deure de reserva d'informació de les entitats de crèdit, en els termes següents:

«1. *Les entitats i altres persones subjectes a la normativa d'ordenació i disciplina de les entitats de crèdit estan obligades a guardar reserva de les informacions relatives als saldos, posicions, transaccions i altres operacions dels seus clients, que no es poden comunicar a tercers ni poden ser objecte de divulgació.*

2. *S'exceptuen d'aquest deure les informacions respecte a les quals el client o les lleis en permetin la comunicació o divulgació a tercers o que, si s'escau, se'ls requereixin o hagin de remetre a les autoritats de supervisió respectives, o en el marc del compliment de les obligacions establertes a la Llei 10/2010, de 28 d'abril, de prevenció del blanqueig de capitals i*

del finançament del terrorisme. En aquest cas, la cessió de la informació s'ha d'ajustar al que disposa el client en qüestió o les lleis».

L'apartat 4rt. del mateix article de la LOSSEC estableix que *«L'incompliment del que disposa aquest article es considera una infracció greu, i s'ha de sancionar en els termes i d'acord amb el procediment previst al títol IV».*

D'aquest precepte se'n desprèn que, efectivament, existeix una declaració legal de reserva de la informació de què disposen les entitats bancàries relativa als saldos, posicions, transaccions i altres operacions dels seus clients, que només pot cedir davant de la comunicació de la informació per part dels propis clients (si, per exemple, haguessin informat al mitjans de comunicació d'una determinada operació) o en els casos en què estigui previst per una llei, (i en aquest sentit, cal recordar que el Reglament del Parlament té, als efectes del dret d'accés de les diputades i diputats, rang de norma legal), o quan li ho requereixi l'autoritat de supervisió per al lluita contra el blanqueig de capital.

Amb independència de què es podria haver donat el primer supòsit legal d'exempció del deure de reserva cas si la informació hagués transcendit per haver-la difós els propis clients, en aquest dictamen analitzarem si la previsió d'habilitació legal per a l'excepció del deure de reserva de l'ICF es dona en el cas objecte de dictamen.

L'article 7 del RPC, desplegant l'article 23.2 CE d'acord amb la doctrina constitucional, declara que *«el dret d'accés a la informació [dels diputats i de les diputades] forma part del contingut essencial de la funció representativa i parlamentària que correspon als diputats i només es pot limitar per la concurrència d'alguna de les restriccions que estableix la legislació reguladora del dret d'accés a la informació pública»* i el seu apartat 2 preveu que en la ponderació dels límits a l'accés legalment establerts que puguin concórrer, caldrà tenir en compte que: *«El dret d'accés a la informació dels diputats té, en tot cas, caràcter preferent i s'ha de poder fer efectiu sempre que els drets o béns jurídics protegits es puguin salvaguardar mitjançant l'accés parcial a la informació, l'anonimització de les dades sensibles o l'adopció d'altres mesures que ho permetin».*

L'article 21.2 LTAIPBG disposa que *«El dret d'accés a la informació pública també pot ésser denegat o restringit si la informació té la condició de protegida i així ho estableix una norma amb rang de llei»*, de manera que la reserva establerta a la LOSSEC actuarà com a límit al dret d'accés per la via de l'article 21.2 LTAIPBG i seria d'aplicació al règim d'accés dels membres del Parlament per remissió de l'article 7 RPC.

Aquesta Comissió ja s'ha pronunciat reiteradament en relació a què la declaració de confidencialitat o reserva de la informació continguda en una llei sectorial no pot justificar l'exclusió total i absoluta del marc de la transparència d'aquell àmbit de gestió o decisió dels poders públics, sinó que ha de ser ponderada casuísticament com qualsevol altre límit a l'accés de la pròpia legislació de transparència (vegeu Resolució 176/2019, de 27 de març, en relació amb l'accés a informació fiscal; Resolució 250/2018, de 14 de setembre en relació amb l'accés a procediments de l'Administració declarats confidencials o secrets; Resolució 15/2019, de 16 de gener, sobre informació declarada confidencial per una llei). Si el legislador hagués pretès excloure un àmbit sencer de l'aplicació de la Llei de transparència ho hauria previst sistemàticament en el seu article 3 LTAIPBG (com va fer, per exemple, excloent-ne l'Administració de

Justícia), o fins i tot podria haver exclòs tot un conjunt d'informació, com la fiscal, de la definició legal de la informació pública (article 2.b) sobre la què es projecta el dret d'accés; però no ho ha fet, sinó que el legislador ha previst que el caràcter reservat d'una informació declarada per llei actuï com a límit potencial de l'accés, i per això ho regula sistemàticament en l'article 21 LTAIPBG, de manera que la seva aplicació no és automàtica i expansiva, sinó que s'haurà de ponderar casuísticament, com qualsevol altre límit, d'acord amb els principis generals dels articles 20 i 22 LTAIPBG (aplicació restrictiva en benefici del dret d'accés, interdicció de la discrecionalitat i arbitrietat, prohibició d'ampliar els límits per analogia, aplicació proporcional i limitada temporalment a la finalitat de protecció del límit que, en el cas del límit analitzat, ho seria l'expectativa de confidencialitat dels clients de l'ICF en relació amb els saldos, posicions i transaccions) i especialment als principis propis del règim especial d'accés a la informació dels membres del Parlament (caràcter preferent del dret d'accés i, fins i tot quan sigui aplicable un límit, aplicació de mesures que permetin l'accés parcial i salvaguardin els drets o béns jurídics protegits pel límit, d'acord amb l'article 7.2 RPC).

Aquesta ponderació casuística de l'efecte restrictiu del límit, quan concorri, haurà de tenir en compte el dany efectiu i directe derivat de l'accés (que no seria apreciable si la informació afectada pel límit del secret hagués estat prèviament i públicament difosa) així com l'interès públic en la divulgació de la informació, és a dir, la rellevància i interès de la informació pe al retiment de comptes dels poders públics de la seva activitat i gestió dels recursos públics que s'han posat al seu abast (preàmbul de l'LTAIPBG). I si cal sempre interpretar l'aplicació dels límits ponderadament amb l'interès i la potencialitat que revesteixi una informació per a la finalitat de garantir el retiment de comptes i de responsabilitats en la gestió pública, amb major intensitat caldrà fer-ho quan el dret d'accés s'exerceix per part de membres del Parlament, que tenen encomanada la funció institucional de control i d'impuls de l'actuació del govern.

Per tant, per la via de l'article 21.2 LTAIPBG i per remissió de l'article 7.1 RPC, quan una llei, com la LOSSEC, protegeix una informació declarant-la confidencial, reservada o secreta, actuarà com a límit a l'accés a la informació dels membres del Parlament, i caldrà ponderar casuísticament si ha de prevaldre el dret d'accés de les diputades i diputats (que «*forma part del contingut essencial de la funció representativa i parlamentària*» article 7.1 RPC), o la protecció del bé jurídic emparat pel límit (que en aquest cas seria l'expectativa de confidencialitat dels clients en relació amb la informació que el seu banc coneix relativa als seus saldos, moviments i transaccions), tenint en compte l'interès i rellevància de la informació per al control de les actuacions i decisions dels responsables polítics davant del Parlament, i la possibilitat d'adoptar mesures d'accés parcial o condicionat a informació afectada per un límit que permeti fer efectiu el dret d'accés de les diputades i diputats tot salvaguardant els drets i béns jurídics protegits pels límits (art. 7.2 RPC).

3. Altres límits legals a l'accés a la informació de l'ICF: el secret professional i els interessos econòmics i comercials

El secret professional està regulat com a límit que pot restringir el dret d'accés per l'article 21.1.g LTAIPBG, que resulta aplicable al règim d'accés dels membres del Parlament per remissió de l'article 7.2 RPC. De fet, el secret professional a què estaria obligat l'ICF en relació amb els contractes subscrits amb els seus clients té el mateix efecte, en allò que aquí impor-

ta, que el deure de reserva previst a la LOSSEC: establir una obligació de reserva per part de l'ICF que preservi la confidencialitat de la informació que coneix dels seus clients com a conseqüència de la seva activitat, d'acord amb l'estipulació que contenen els contractes que subscriu amb els diferents prestataris. L'aplicació d'aquest límit condueix a la mateixa ponderació i resultat que l'aplicació del deure de reserva establert a la LOSSEC.

D'altra banda, la normativa bàsica estatal, Llei 19/2013, de 9 de desembre de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBGE) al seu article 14.1.h preveu que el dret d'accés pugui ser limitat quan accedir a la informació pugui suposar un perjudici per als interessos econòmics i comercials. Es tracta d'un límit que pretén protegir els drets de les empreses afectades per l'accés a informació que constitueixi un secret comercial o que, si fos divulgada, la situaria en una posició de desavantatge en relació amb els seus competidors.

Certament, la legislació catalana no l'ha recollit en el seu catàleg de límits de l'article 21.1 LTAIPBG, per bé que cal tenir en compte que l'article 21.1.f LTAIPBG preveu que puguin limitar l'accés a la informació «*altres drets privats legítims*», i que l'article 20.1 LTAIPBG obre la porta a l'aplicació d'altres límits no previstos expressament a l'LTAIPBG sempre que estiguin expressament previstos en una norma amb rang de llei («*El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis*») i per tant, la previsió feta a una altra llei, com l'LTAIPBGE, que a més té el caràcter de bàsica, pot justificar que es prengui en consideració. En aquest sentit, aquesta Comissió ja s'ha pronunciat en diverses ocasions en el sentit que el caràcter bàsic de la normativa estatal de transparència no impedeix que la legislació catalana pugui imposar a les administracions del seu àmbit d'aplicació un grau d'exigència major en benefici del dret d'accés, si amb això es perjudica o s'afecta només l'esfera de la seva pròpia organització administrativa (per exemple, sent més restrictiva en les causes que li permeten inadmetre una sol·licitud d'accés a informació), però en canvi no podria ignorar o desprotegir drets preservats per la normativa estatal, com els interessos econòmics o comercials.

Però és que, a més, en el règim jurídic especial d'accés a la informació dels membres del Parlament, sembla que l'aplicabilitat d'aquest i altres límits a l'accés establerts a la llei bàsica estatal és inqüestionable, ja que la remissió que l'article 7.2 RPC fa als límits aplicables al règim d'accés de les diputades i diputats és genèricament referida a «*la concurrència d'alguna de les restriccions que estableix la legislació reguladora del dret d'accés a la informació pública*», i no exclusivament als límits regulats a la legislació catalana d'aquesta matèria. Per tant, resulta adient tenir-lo en consideració en la ponderació.

Al marge de les consideracions i alegacions que puguin fer els clients de l'ICF sobre l'eventual perjudici econòmic o comercial que els suposi l'accés a informació sobre una determinada operació en seu parlamentària, que s'hauran de valorar i justificar en cada cas, ens centrarem en valorar el perjudici per als interessos econòmics i comercials de l'ICF.

Certament, si l'ICF, pel fet de ser una empresa pública, quedés obligat a proporcionar tota la informació de què disposa dels seus clients davant la petició d'una diputada o diputat per qualsevol tramitació que dugui aparellada la publicitat de la resposta, la confiança, credibilitat i prestigi com a institució bancària quedaria compromesa davant dels seus potencials clients i se'n ressentirien indubtablement els seus interessos econòmics i comercials, ja que podria

portar la pèrdua de clients cap a altres entitats de crèdit on la confidencialitat de les seves operacions quedés garantida.

D'altra banda, existeix un interès públic superior en permetre el lliure exercici de la funció parlamentària de control per part dels representants electes, com a expressió del dret fonamental a la participació, que s'ha de preservar de la manera que millor es salvaguardi el bé jurídic protegit pel límit, (els interessos econòmics i comercials de l'ICF).

Per tant, caldrà buscar la manera de fer efectiu l'accés i permetre l'exercici de la funció parlamentària de control al què serveix, salvaguardant tant com es pugui els interessos comercials de l'ICF (article 7.2 RPC), i això ens porta a cercar entorns i formes d'accés tancat i restringit als membres del Parlament, sota règim de confidencialitat, que permetin l'exercici de la seva funció de control però impedeixin la pública difusió de la informació reservada.

4. La ponderació dels límits amb l'interès públic en l'accés a la informació de l'ICF per a part dels membres del Parlament

Hi ha molts elements que fan rellevant permetre el control parlamentari de l'activitat de l'ICF. D'entrada, l'ICF és una empresa pública, creada per llei del Parlament de Catalunya, que tot i que gaudeix de personalitat jurídica pròpia, patrimoni i tresoreria pròpia i d'autonomia orgànica, financera, patrimonial, funcional i de gestió amb plena independència de les administracions públiques (article 1.2 TRLICF), està sotmès a la supervisió de la Generalitat, a través del Departament competent, pel que fa al compliment de la normativa que li és d'aplicació (article 5 TRLICF), l'aprovació de les propostes de pressupost, la memòria, el balanç i els comptes de l'entitat i les propostes d'aplicació de resultats (article 18.1.b TRLICF), i correspon al Govern aprovar el balanç i comptes de resultats així com el límit màxim d'endeutament anual de l'ICF (article 32.e TRLICF).

Correspon també al Govern de la Generalitat, a proposta del titular del Departament competent en matèria d'economia i finances, nomenar i separar lliurement els membres de la Junta de Govern (article 17.4 TRLICF) i al conseller delegat o consellera delegada. I el seu pressupost és aprovat a la Llei de pressupostos de la Generalitat, que fixa el límit del saldo de deute viu a termini de reemborsament (article 36 de la Llei 4/2017, del 28 de març, de pressupostos de la Generalitat per al 2017, prorrogada).

Pel que fa al seu règim patrimonial, tot i que la gestió econòmica de l'ICF persegueix la seva viabilitat econòmica (article 3 TRLICF) i admetent que els fons que l'ICF utilitza per dur a terme la seva activitat de concessió de finançament no provenen directament dels pressupostos públics, sinó de la captació de fons en els mercats de capitals nacional i internacional, de les emissions de deute i per la via del crèdit bancari, el cert és que la seva gestió econòmica no es pot considerar aliena totalment a l'esfera de control dels recursos públics, en la mesura en què el capital inicial li va ser assignat amb càrrec al Pressupost del Parlament de Catalunya i ha rebut també dotacions amb càrrec al pressupost de la Generalitat (article 31 TRLICF) i que una fallida de l'entitat comprometria recursos públics, sobretot tenint en compte que el deute contret per l'ICF per captar fons queda avalat de forma incondicionada i directa pels pressupostos de la Generalitat (disposició addicional segona TRLICF: «Els deutes i les obligacions

que l'Institut Català de Finances adquireixi per captar fons gaudiran davant de tercers de la garantia de la Generalitat. Aquesta garantia és explícita, irrevocable, incondicional i directa»).

Del que s'ha dit anteriorment es desprèn que, tot i que l'ICF actua com a entitat bancària independent de l'Administració i sotmesa a criteris de mercat i al dret privat del sector en allò que fa referència a les seves operacions de crèdit (i en conseqüència, està sotmès el deure de reserva en relació amb les operacions saldos, posicions i transaccions dels seus clients, tret que una llei n'autoritzi la comunicació, article 83 LOSSEC), no es pot qüestionar que existeix un interès indubtable, des del punt de vista de l'exercici del *ius representandi*, en permetre el control parlamentari de les actuacions i decisions de l'ICF, i que no estaria justificat que aquesta empresa pública quedés al marge de l'exigència de responsabilitats polítiques que puguin derivar de la seva actuació. Per tant, el seu deure de reserva o la submissió en la seva activitat comercial al dret privat no comporten que l'ICF quedi inexorablement exclòs de l'abast del control parlamentari; aquesta seria una interpretació restrictiva d'un dret fonamental constitucionalment garantit als parlamentaris i limitativa de la institució parlamentària estatutàriament reconeguda, que no es pot justificar en la previsió general de reserva d'una llei ordinària sectorial.

L'article 32 TRLICF preveu que, de forma ordinària i regular, l'ICF informi, a través del conseller competent en matèria d'economia i finances i en la comissió sectorial corresponent, de les característiques i el volum de les operacions de préstec i aval que s'han fet, la incidència sectorial i territorial que tenen i els resultats de la gestió aportant informació agregada i sumària de l'exercici anterior, i l en el mateix sentit ho preveu l'article 39 de la Llei 4/2017, del 28 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017, prorrogada (informe trimestralment al Parlament sobre endeutaments i avals de l'ICF remetent a la Cambra una memòria explicativa que ha d'incloure les característiques i el volum de les operacions que s'han fet, la incidència sectorial i territorial que tenen i els resultats de la gestió). Aquesta informació agregada i anonimitzada ha de permetre enjudiciar la bona gestió ordinària i l'adequació a les finalitats estratègiques de l'ICF de les decisions preses pels seus òrgans de direcció i govern, sense vulnerar el deure de reserva que l'ICF té envers els seus clients.

Però pot passar que en relació amb determinades operacions, el Parlament vulgui fer-ne un control més específic i profund, que requereixi trencar amb el deure de reserva, per comprovar-ne no ja la legalitat de l'actuació, sinó l'oportunitat, encert o adequació als interessos generals, i exigir les responsabilitats polítiques que consideri adients. Seria el cas, per exemple, d'operacions amb clients que quedin fora de la gestió ordinària, perquè s'atorguin amb condicions extraordinàriament avantatjoses en relació amb la resta de clients, o perquè resultin contràries i perjudicials per als interessos de l'ICF, com la renúncia al cobrament d'un deute exigible. En aquests casos, el deure de reserva no podrà evitar que el Parlament pugui exercir la seva funció de control o d'investigació, ja que l'interès públic en el funcionament de la institució parlamentària com a mecanismes de control de l'executiu ha de ser prevalent a l'interès particular del client a què no es desvetlli una operació que li ha resultat extraordinàriament beneficiosa. En tot cas, caldrà tenir ben en compte que el que està sotmès a control parlamentari és l'actuació de l'ICF i del Departament d'Economia i Hisenda, i no pas les decisions, operacions o la salut financera dels seus clients, de manera que el dany en la seva esfera de

privacitat s'ha d'acotar estrictament a la informació indispensable per al retiment de comptes de decisions o actuacions dels poders públics.

Per tant, de la ponderació del límit relatiu al deure de reserva imposat per la LOSSEC, el secret professional o els interessos econòmics i comercials, amb el dret fonamental d'accés a la informació dels parlamentaris, n'ha de resultar que l'ICF informará ordinàriament al Parlament de la seva activitat de forma agregada i salvaguardant la identitat dels seus clients, però tanmateix, serà prevalent el dret d'accés vinculat a l'exercici de la funció parlamentària de control si la naturalesa extraordinària de l'operació o la transacció amb un client justifica l'interès públic en el control parlamentari de decisions lesives dels interessos de l'ICF o d'aquelles que puguin beneficiar amb condicions inusualment avantatjoses a determinats clients. En aquests casos, l'accés de les diputades i diputats s'ha de materialitzar adoptant les mesures necessàries perquè es permeti el control parlamentari, salvaguardant al màxim el bé jurídic protegit pel límit, que és l'expectativa de confidencialitat del client de l'ICF en relació amb les operacions o transaccions amb el seu banc, la qual cosa comporta restringir la difusió i acotar a l'arena parlamentària la difusió de la informació reservada, en un règim de confidencialitat que suposi el mínim dany indispensable en els drets dels tercers que requereix l'exercici de la funció parlamentària de control de les decisions i actuacions del govern i de l'òrgan de direcció o govern de l'ICF.

CONCLUSIONS

- Primera El conseller competent al qual s'adscriu l'ICF informará al Parlament de Catalunya de forma ordinària de la seva activitat, en els termes previstos a la normativa aplicable o a petició de sessió informativa, i respondrà les peticions d'informació de les diputades i diputats per via de qualsevol tramitació parlamentària que demanin informació o documentació relativa al seu popi àmbit d'actuació i de decisió (pressupostos, personal, presa de decisions, estratègies, plans d'actuació, balanços, projeccions, etc.), sense cap restricció. Només la informació dels clients de l'ICF està afectada pels límits relatius al deure de reserva, secret professional i la protecció dels interessos econòmics i comercials, en la mesura i afectació analitzada en aquest dictamen.
- Segona La informació en poder de l'ICF que estigui afectada pel deure de reserva o el secret professional en ser informació relativa a operacions o transaccions de l'ICF amb els seus clients no queda absolutament exclosa de l'àmbit de control parlamentari, per bé que ordinàriament se'n retrà comptes al Parlament de forma agregada i dissociada de la identitat del client per tal de preservar l'expectativa de confidencialitat protegida pel deure de reserva. Tanmateix, en casos excepcionals, estarà justificat que es trenqui aquesta reserva en allò que sigui imprescindible per a l'exercici de la funció parlamentària de control dels poders públics, evitant la pública difusió de la informació.
- Tercera Si el tipus de tramitació per via de la qual es demana l'accés a la informació està subjecte al règim general de publicitat (publicació de la resposta al butlletí o al diari de sessions, retransmissió de la sessió de la comissió a través del canal parlament, sessions de portes obertes a la premsa) no es podrà tenir en compte la prevalença de la condició de diputat o diputada i la seva funció institucional, sinó que el límit

s'haurà de ponderar amb el dret d'accés a la informació de qualsevol ciutadà, ja que qualsevol hi podrà accedir en fer-ne pública difusió.

- Quarta Si la informació relativa a les operacions o transaccions de l'ICF amb els seus clients es dona agregada o dissociada de la identitat de les empreses creditores, no s'estarà vulnerant el deure de reserva de la LOSSEC, de la mateixa manera que donar informació personal dissociada de la identitat de la persona a què es refereix no vulnera la normativa de protecció de dades personals. Així ho va establir ja aquesta Comissió en la Resolució 241/2017, de 19 de juliol, en relació amb la Reclamació 207/2017.
- Cinquena El caràcter prevalent del dret d'accés de les diputades i diputats, en la mesura en què es vincula a la seva funció representativa i parlamentària (article 7 RPC) es projecta només sobre l'àmbit públic sotmès a les funcions de control parlamentari (actuacions i decisions dels responsables polítics del govern i dels ens públics que en depenen, com l'ICF) i per tant no abasta la informació d'àmbit privat dels clients de l'ICF que no sigui necessària, adequada i rellevant per al control del poder públic per part dels parlamentaris.
- Sisena L'interès públic de la informació afectada pel límit de reserva té una relació directament proporcional amb la rellevància de la informació per a l'exercici de la funció de control parlamentari i l'exigència de responsabilitats polítiques per part del Parlament als membres del govern, en especial en relació al retiment de comptes de decisions o actuacions que suposin una renúncia o perjudici directe en els drets econòmics de l'ICF, com la renúncia al cobrament d'un deute, o l'enriquiment o benefici d'algunes empreses per ser afavorides amb condicions extraordinàriament avantatjoses, o altres decisions extraordinàries similars que escapin de la gestió ordinària i comuna de la seva activitat bancària.
- Setena En els casos en què la condició de parlamentari sigui determinant de la prevalença del seu dret d'accés sobre els drets dels tercers, l'accés s'ha de limitar al coneixement dels membres del Parlament, evitant la seva pública difusió. Igualment, en la mesura en què és la funció de control parlamentari la que determina que s'hagi de trencar el deure de reserva de l'ICF, els diputats i diputades que rebin la informació n'hauran de preservar la confidencialitat i només podran utilitzar-la en l'exercici de la seva funció de control i d'exigència de responsabilitats polítiques, evitant la difusió pública dels detalls de l'operació protegits pel deure de reserva. Per tant, s'evitarà la publicació de documentació relativa a operacions bancàries amb clients de l'ICF i, en cas de compareixences, sessions informatives o grups de treball, caldrà evitar que es reproduïxin per canals audiovisuals o que se'n publiqui la transcripció de la intervenció, tot establint el deure de confidencialitat dels membres del Parlament en relació amb la informació reservada que han obtingut en exercici de la seva funció. La Comissió de matèries secretes i reservades podria ser un fòrum estable adient a aquests efectes, ja, que tot i que està inicialment pensada pel retiment de comptes de la gestió de fons reservats, la formulació de l'article 70 RPC la deixa oberta a qualsevol altra matèria reservada per llei, i ja hem vist que aquesta ho és. El caràcter secret de les seves sessions i l'obligació de confidencialitat dels seus membres en

relació amb la informació que s'hi facilita garanteixen adequadament que la informació que l'ICF aporti a requeriment dels diputats sobre les seves operacions que pugui estar afectada pel límit relatiu al deure de reserva o secret professional, només resulta accessible als membres del Parlament, en atenció al dret reforçat de les diputades i dels diputats com a instrument indestruïble i necessari per a l'efectiu control del poder legislatiu sobre l'esfera d'actuació de la Generalitat i els ens que en depenen. Altrament, podria considerar-se adequada també la creació d'una comissió de seguiment específica per a les relacions del Parlament amb l'ICF, que actués amb els mateixos paràmetres de secret de les sessions i deure de confidencialitat quan tractés de sessions informatives, compareixences o preguntes orals en relació amb informació afectada pel límit de secret bancari.

Vuitena Quan membres del Parlament formulin preguntes o peticions de documentació d'operacions o transaccions de clients de l'ICF identificats o identificables, afectades pel deure de reserva o secret, el conseller ha d'oferir a la diputada o diputat que l'hagi sol·licitat, com a alternativa, l'accés a la informació de forma presencial, sense còpia i amb compromís de confidencialitat. Si es fan en el marc d'una sessió informativa o compareixença en Comissió, el conseller pot demanar que la sessió informativa es faci a porta tancada i sense reproducció de la seva intervenció, en els mateixos termes de confidencialitat.

Aquest és el nostre Dictamen, emès en relació amb una consulta de caràcter general, que no condiona ni perjudica la nostra resolució de futures reclamacions sobre peticions concretes d'accés a la informació pública, en la mesura en què les circumstàncies i els interessos presents en cada cas poden determinar solucions diferents.

Elisabet Samarra i Gallego
Presidenta

Dictamen núm. 7/2019

Consulta general sobre l'accés dels i de les electes locals de l'oposició als expedients del Ple i de la Junta de Govern i al registre d'entrades i sortides

Ponent: Josep Mir Bagó

El 28 de novembre de 2019 la GAIP rep la consulta següent del Grup Municipal de Junts per Vilanova (del Vallès):

1. *Un regidor que no forma part de la Junta de Govern Local, pot tenir accés als expedients d'aquest òrgan una vegada s'ha fet la convocatòria?. Ha de sol·licitar-ho a l'Alcalde?.*
2. *Un regidor que no forma part del Govern ha de tenir accés a la totalitat de l'expedient que es porta al Ple?. O només del punt d'aquell expedient que es porta al Ple, sense poder accedir als antecedents?. O pel contrari s'ha de fer la petició via instància?.*
3. *Si les respostes anteriors són afirmatives, aquest accés ha de ser autònom i pot ser telemàtic (entenant que tenim certificat digital)?.*
4. *Un regidor que no forma part del Govern pot tenir accés al registre d'entrades i sortides?.*

En resposta a aquesta consulta general, i en exercici de les funcions que li han estat atribuïdes per l'article 39 i la disposició addicional 6a de l'LTAIPBG i per l'article 7.2.i del seu Reglament, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol, la GAIP emet el següent

DICTAMEN

Antecedents

El 28 de novembre de 2019 la Regidora i Portaveu del Grup Municipal de Junts per Vilanova a l'Ajuntament de Vilanova del Vallès exposa a la GAIP les dificultats amb què es troba per fiscalitzar la feina del govern, perquè des del govern no se'ls facilitaria la informació que es va sol·licitant (accés a expedients tractats en òrgans col·legiats), i quan aquesta els arriba seria amb retard i desfasada.

Assenyala que el seu grup municipal, ha sol·licitat reiteradament l'accés telemàtic, directe i autònom a la documentació íntegra dels expedients de les sessions plenàries i de les juntes de govern (JGL), que justifica en els següents termes: *L'accés a la documentació íntegra dels expedients que es tracten a les Juntes de Govern, ve reforçada perquè en el punt de control dels òrgans de govern a les sessions plenàries, només podem valorar les actes aprovades per JGL, sense poder accedir als expedients dels punts que s'han aprovat en aquell òrgan (sense poder veure els informes tècnics ni jurídics).* I afegeix: *A més a més, també hem demanat que se'ns informi del que es tractarà a les Juntes de Govern Local des del moment de la convocatòria de la mateixa; així com també l'accés als expedients que en formen part. De les JGL només ens arriba la informació -darrerament l'hem d'anar a veure a la web municipal- un cop aprovada l'acta de la sessió, normalment 8 dies després d'haver-se celebrat -a vegades 15 dies més tard-, i la informació arriba en format d'acta aprovada.*

Exposa que el grup municipal també ha sol·licitat accés directe i autònom al registre d'entrades i sortides, entenent que com a regidors hi han de tenir accés.

Invoca, als efectes anteriors, els articles 39 i 76 del ROM de l'Ajuntament de Vilanova del Vallès i fa la següent consideració: *Ens preguntem com podem exercir les funcions d'estudi o consulta respecte el seguiment de la gestió de l'Alcaldessa, dels regidors i de la Junta de Govern Local, si no se'ns dona l'accés a expedients que s'han treballat i aprovat en junta de govern local, i només disposem d'una acta d'aprovació. És per això, que després d'haver llegit el Dictamen 2/2017 de la GAIP a una consulta feta per l'Ajuntament de Les Franqueses del Vallès, el meu grup ha sol·licitat en reiterades ocasions a l'Ajuntament de Vilanova del Vallès l'accés als expedients que són objecte de Ple i de Junta de Govern Local, i sempre ha estat denegat aquest accés, fins i tot amb una resposta posterior al ple municipal.*

Per una altra banda, assenyala també que *aquest accés s'ha demanat que sigui telemàtic (disposem del certificat digital emès per l'Ajuntament) ja que tots els regidors de govern tenen l'accés telemàtic als expedients i a qualsevol hora; cosa que contrasta amb l'accés restringit que tenim els regidors a l'oposició, que per veure algun expedient en concret -licitacions d'obra, concursos, etc...- se'ns fa anar personalment a veure l'expedient, prèviament havent-ho sol·licitat; amb la limitació horària que sobradament n'és coneixedor l'equip de govern, ja que per motius laborals hom no pot excusar-se de la feina per desplaçar-se i anar a estudiar un expedient.*

Així mateix, indica que *actualment l'accés als expedients del ple és telemàtic, però no es pot veure tot l'expedient, sinó només la part que arriba al ple. Per exemple, si és un expedient de l'any 2015 que tindria documents des d'aquella data, només tenim accés als documents que es porten a ple, i els del 2015 no els veuríem.*

Acaba indicant que hauria fet diverses peticions a l'Alcaldia en el sentit del demanat a les consideracions anteriors, inclòs que sigui l'Ajuntament qui demani aquest dictamen a la GAIP, amb resultats infructuosos.

Fonaments jurídics

1. Consideracions generals sobre el dret d'accés a la informació dels membres de l'Ajuntament

L'article 77 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local (LRBRL), declara en els termes següents el dret dels i de les electes locals a la informació de la respectiva entitat: Tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir de l'alcalde o president o de la comissió de govern tots els antecedents, dades o informacions que estiguin en poder dels serveis de la corporació i siguin necessaris per al desenvolupament de la seva funció. La sol·licitud d'exercici del dret recollit al paràgraf anterior ha de ser resolta motivadament en els cinc dies naturals següents al de la seva presentació.

L'article 164 del Text refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya (TRLMRLC), aprovat pel Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, desenvolupa el precepte anterior: 1 Tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir de l'alcalde o alcaldessa o del president o presidenta, o de la comissió de govern, tots els antecedents, les dades o les

informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de llur funció. 2 Els serveis de la corporació han de facilitar directament informació als membres de les corporacions quan: a) Exerceixin funcions delegades i la informació es refereixi a assumptes propis de llur responsabilitat. b) Es tracti d'assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats dels quals són membres. c) Es tracti de l'accés a informació o documentació de la corporació local que sigui de lliure accés als ciutadans. 3 En els altres casos, la sol·licitud d'informació s'entén com a acceptada per silenci administratiu si no es dicta resolució denegatòria en el termini de quatre dies a comptar de la data de presentació de la sol·licitud. En qualsevol cas, la resolució denegatòria s'ha de motivar, i només es pot fonamentar en els supòsits següents: a) Quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge. b) Quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial. 4 El que disposen els apartats anteriors s'entén sens perjudici de l'obligació de facilitar a tots els membres de la corporació la documentació íntegra de tots els assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats, des del mateix moment de la convocatòria. Quan es tracti d'un assumpte inclòs per declaració d'urgència, s'haurà de distribuir, com a mínim, la documentació indispensable per poder tenir coneixement dels aspectes essencials de la qüestió sotmesa a debat. 5 Els membres de la corporació tenen dret a obtenir còpia de la documentació a la qual tenen accés. Aquesta còpia es pot obtenir en format paper o bé en el suport tècnic que permeti d'accedir a la informació requerida. 6 Els membres de la corporació han de respectar la confidencialitat de la informació a què tenen accés per raó del càrrec si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers.

Les disposicions legals anteriors són complementades pels articles 14, 15, 16 i 84 del Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Entitats Locals, aprovat pel Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre (ROF). En alguns aspectes (per exemple, en el cas del dret a còpia de la documentació sol·licitada) aquests preceptes són més restrictius per al dret d'accés que les disposicions de l'article 164 TRLMRLC; en aquests casos s'ha d'entendre que la llei catalana de règim local desplaça l'aplicació del ROF a les sol·licituds d'informació dels i de les electes locals de Catalunya.

Als efectes de les qüestions plantejades en aquesta consulta, escau subratllar les determinacions legals següents que resulten dels preceptes anteriors:

En primer lloc, que el dret a la informació dels membres dels Ajuntaments és amplíssim, ja que pot tenir per objecte pràcticament tota la informació que es troba en poder de l'Administració municipal. Només en quedaria exclosa, per l'article 164.3 TRLMRLC, la que vulneri el dret a l'honor, la intimitat personal o familiar o la pròpia imatge i l'afectada per la declaració de secret oficial o sumarial. A vegades hi ha una certa tendència a assimilar el concepte d'informació que pot vulnerar el dret a l'honor, la intimitat o la pròpia imatge amb el de possible vulneració de la normativa de protecció de dades personals; en realitat els conceptes d'honor, intimitat i pròpia imatge són molt més reduïts que el de dades personals, més aviat assimilables o propers al de dades personals especialment protegides de l'article 9.1 del Reglament UE 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell de 27 d'abril de 2016, de protecció de dades personals (RPDP). Nogensmenys, els límits de l'article 164.3 TRLMRLC poden concórrer en no poca informació municipal (per exemple, expedients de serveis socials, determinats

conceptes de les nòmines, etc.) i en aquests casos els serveis municipals responsables de custodiar la informació afectada han d'evitar que pugui caure a mans dels electes, tant del govern, com de l'oposició. Aquesta major intensitat del dret d'accés dels i de les electes locals, respecte del dret general d'accés a la informació pública, es justifica en el fet que per als membres de l'Ajuntament aquest dret forma part del dret constitucional de participació política (article 23 de la Constitució) i comporta que tinguin un deure de confidencialitat respecte de la informació a la que poden accedir per raó del seu càrrec i, per tant, no estaria a l'abast de la ciutadania en general (article 164.6 TRLMRLC).

Al marge de l'exclusió anterior, l'únic requisit que han de complir els membres de l'Ajuntament per tenir dret a qualsevol informació que estigui en poder de l'Administració municipal és que la necessitin per a l'exercici de les seves funcions; la GAIP ja s'ha pronunciat en diverses resolucions sobre que qui millor pot decidir si una determinada informació municipal és necessària per a l'exercici de les funcions representatives és el propi regidor o regidora que fa la sol·licitud, no sent admissible la denegació per l'Alcaldia d'informació sol·licitada pels electes de l'oposició per la mera consideració que no la necessiten per a l'exercici de les seves funcions, llevat en el cas que de forma manifesta sigui demanada amb finalitats estrictament privades; en el cas dels membres de l'oposició, la seva capacitat per decidir quina és la informació que necessiten per a l'exercici de les seves funcions és especialment intensa, perquè les seves funcions de control del Govern i de l'Administració municipal es poden projectar a qualsevol àmbit d'actuació i poden requerir tota mena d'informacions; en canvi, en el cas dels regidors i regidores del govern municipal, la informació que necessiten per a l'exercici de les seves funcions és la que forma part de l'àmbit de responsabilitat política corresponent, sense que estigui justificat, per tant, que puguin accedir a informació d'altres àmbits de govern i administració (en aquest sentit, el fonament jurídic 3 del Dictamen 2/2019).

En segon lloc, la legislació vigent preveu dues vies o procediments diferents mitjançant els quals els i les electes locals poden obtenir informació de la respectiva entitat. Per una banda, en determinats casos els ha de ser facilitada pels serveis professionals (no polítics ni de govern) de l'administració en qüestió: (i) és la informació sobre l'àmbit corresponent d'administració i govern a la que han de poder accedir els i les electes amb funcions delegades de govern, (ii) la relativa a assumptes inclosos a l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats, així com les resolucions i acords de tots els òrgans municipals, i (iii) la informació que sigui de lliure accés per a la ciutadania en general. En tots aquests casos, els membres de l'Ajuntament no tenen perquè demanar o requerir aquesta informació a l'Alcaldia, i es poden adreçar directament als serveis administratius que disposen d'ella (Secretaria, arxiu, etc.). Per l'altra banda, en la resta de casos han de demanar la informació a l'Alcaldia, que només la pot denegar si hi concorren els límits indicats més amunt (intimitat o secrets oficials o sumarians).

En tercer lloc, i en quant a la forma o abast amb la que poden obtenir la informació sol·licitada, l'article 164 TRLMRLC té dues previsions significatives. Per una banda, el seu apartat 4 garanteix als membres de l'Ajuntament que se'ls faciliti la documentació íntegra de tots els assumptes inclosos a l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats, des del mateix moment de la convocatòria i sense necessitat de demanar-la. Per una altra, l'apartat 5 d'aquest mateix article els garanteix el dret a còpia (en paper o en el suport tècnic pertinent) de la documentació a la qual tenen dret d'accés.

Finalment, en les qüestions sobre les quals no hi ha pronunciament de la legislació de règim local, s'aplica supletòriament la legislació de transparència i dret d'accés a la informació pública. Així ho preveu clarament la disposició addicional 1a.2 LTAIPBG, segons la qual *l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei*. Certament, el dret dels membres de les corporacions locals a la informació de la respectiva entitat constitueix un règim especial d'accés, de manera que s'ha de regir preferentment per la seva normativa especial (articles 77 LRBRL i 164 TRLMRLC i 14, 15, 16 i 84 ROF)

2. Sobre l'accés als expedients de la JGL

El Dictamen de la GAIP 2/2017 analitza i es pronuncia sobre el dret dels membres dels ajuntaments que no formen part de la Junta de Govern Local d'accedir automàticament, sense ni tan sols demanar-ho, a la documentació relativa als punts de l'ordre del dia de les sessions d'aquest òrgan col·legiat. La identitat d'aquesta part de la consulta amb una part de la que va donar lloc al Dictamen citat fa que sigui pertinent reproduir en aquest punt les consideracions fetes pel fonament jurídic 2 d'aquell Dictamen:

«Bona part de les qüestions plantejades en aquesta consulta s'inscriuen en el que podem anomenar accés directe i autònom dels i de les electes locals a la informació de la respectiva entitat. Per determinar les característiques i eventual dret a aquesta mena d'accés a la informació cal partir de la perspectiva de les diverses modalitats regulades per l'article 164 LMRLC:

a) *Accés directe, que és el que han de facilitar als electes els serveis de l'Ajuntament, sense necessitat de cap resolució administrativa que l'autoritzi. És el que preveu l'article 164.2 LMRLC, que el garanteix als regidors i a les regidores que exerceixen funcions delegades i la informació es refereix a assumptes propis de la seva responsabilitat, als regidors i a les regidores membres d'òrgans col·legiats en relació amb la informació pròpia dels assumptes inclosos a l'ordre del dia corresponent i a tots els i les electes quan té per objecte informació de lliure accés a la ciutadania [...] En tots aquests casos es pot presumir que l'accés a la informació és a demanda de l'electe, demanda que necessàriament ha de ser atesa pel servei municipal afectat.*

b) *Es pot definir com a accés directe i autònom a la informació el que poden exercir els regidors i les regidores sense necessitat de demanar-lo o de requerir la intervenció del personal de l'Ajuntament. Seria el cas del que preveu l'apartat 4 de l'article 164 LMRLC, que obliga els serveis municipals a facilitar a tots els membres de l'ajuntament la documentació íntegra de tots els assumptes inclosos a l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats, des del mateix moment de la convocatòria; els i les electes no han de demanar aquesta informació per a cada sessió: els ha de ser lliurada o posada a la seva disposició d'ofici pels serveis municipals i a partir d'aquest moment els regidors i les regidores poden consultar-la autònomament, sense necessitat de demanar la intervenció de cap servei municipal. També es pot definir com a supòsit d'accés directe i autònom el [...] que es pot facilitar a bases de dades o a aplicatius informàtics o electrònics de l'Ajuntament, i que pot ser exercit directament i en qualsevol moment pels regidors o les regidores interessades, sense necessitat d'intervenció del personal de l'Ajuntament.*

c) *En la resta de casos, l'accés dels regidors i de les regidores a la informació de la respectiva administració requereix una sol·licitud a l'alcaldia i una resolució d'aquesta, que es presumeix estimatòria si no ha estat dictada en el termini de quatre dies (article 164.3 LMRLC). Aquestes sol·licituds només es poden denegar pels motius previstos pels apartats a (quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge) i b (quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial) de l'article 164.3 LMRLC.*

[...]

El dret dels regidors i de les regidores a accedir de forma directa, autònoma i amb antelació suficient a la documentació íntegra dels assumptes inclosos a l'ordre del dia els és garantit per l'article 46.2.b LRBRL, en relació amb el ple de l'ajuntament. En aquest context, la raó de ser d'aquest dret és òbvia: assegurar-los l'oportunitat de conèixer anticipadament i poder estudiar els assumptes sobre els quals hauran de debatre i votar i dels que, en definitiva, en seran més o menys responsables. Es tracta, per tant, d'un dret d'accés vinculat directament a l'exercici de la seva responsabilitat en tant que membres de l'òrgan col·legiat en qüestió. El mateix preveuen, amb idèntica finalitat i justificació, els articles 98.b i (en termes més generals, en relació amb tota mena d'òrgans col·legiats) 164.2.b LMRLC i 15.b del ROF. En relació amb l'accés a la documentació dels punts de l'ordre del dia de la Junta de Govern, els preceptes que s'acaben de citar el garanteixen (implícitament) només als seus membres, que serien els que en tot cas han de poder conèixer i estudiar amb antelació suficient els assumptes sobre els que s'hauran de pronunciar.

Ara bé, no es pot desconèixer que la literalitat de l'article 164.4 LMRLC formula un reconeixement més ampli del dret d'accés dels regidors i de les regidores a la documentació íntegra dels ordres del dia dels òrgans col·legiats: "el que disposen els apartats anteriors s'entén sens perjudici de l'obligació de facilitar a tots els membres de la corporació la documentació íntegra de tots els assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats, des del mateix moment de la convocatòria".

Tot i que la regulació d'aquesta qüestió sembla millorable, si hom contrasta els apartats 2.b i 4 de l'article 164 LMRLC es pot concloure que ofereixen dues regulacions amb abast relativament diferenciable del dret dels i de les electes locals a la informació connectada als ordres del dia dels òrgans col·legiats de la respectiva entitat:

a) *Per una banda, el primer (164.2.b) garanteix als electes accés directe a la informació dels assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats dels quals són membres. En el context que es formula aquest precepte aquest accés directe pot requerir petició prèvia del regidor o de la regidora interessada, pot abastar qualsevol informació relacionada amb l'assumpte en qüestió i l'accés es pot demanar i s'ha d'atendre en qualsevol moment, previ o posterior a la sessió que hagi de tractar-lo.*

b) *Per una altra, el segon (164.4) garanteix a tots els membres de l'ajuntament accés directe i autònom a la documentació íntegra dels ordres del dia de tots els òrgans col·legiats de l'entitat, a partir del moment de la seva convocatòria. Aquest precepte posaria l'accent en el caràcter automàtic i en el moment a partir del qual es pot exercir l'accés i la seva formulació*

beneficia sens dubte tots els membres de l'ajuntament, i en relació amb qualsevol dels seus òrgans col·legiats, i no només els que també ho són de l'òrgan col·legiat de què es tracti.

Certament, es podria defensar que el dret d'accés reconegut per l'article 164.4 beneficia només els membres dels òrgans col·legiats de què es tracti, ja que així s'ha explicat per part dels articles 46.2.b i 164.2.b LMRLC i 15.c del ROF, i només en ells concorre la justificació esmentada més amunt, de necessitar aquest accés en vistes a la seva participació en la presa de decisions de l'òrgan que es tracti. Tanmateix, són diverses les consideracions que procedeix formular contra aquesta interpretació més restrictiva: el tenor literal de l'article 164.4; el fet que comenci diferenciant expressament la seva regulació del que estableixen els apartats anteriors del mateix precepte (entre ells, el 2.b); la constatació que el dret d'accés anticipat dels electes que no són membres d'un òrgan col·legiat a la documentació relativa a l'ordre del dia de les seves sessions també pot tenir una justificació pertinent i perfectament legítima en la seva funció de control de tots els òrgans municipals i, sobretot, en la necessitat d'aplicar la interpretació més favorable al dret d'accés, que en aquest cas és la que beneficia un col·lectiu més ampli.

Per tant, la primera qüestió plantejada a la consulta s'ha de resoldre entenent que els regidors i les regidores que no són membres de la Junta de Govern Local tenen dret a poder consultar la documentació íntegra de tots els assumptes inclosos a l'ordre del dia d'aquest òrgan des del moment de la seva convocatòria. La satisfacció d'aquest dret no requereix sol·licitud prèvia a l'alcalde ni al personal de l'ajuntament i s'hauria de produir de forma automàtica, bé sigui podent consultar aquesta documentació a la dependència municipal assenyalada a aquests efectes (articles 1.d del ROF), o mitjançant accés directe dels i de les electes als serveis electrònics corresponents.

El segon aspecte que cal aclarir en relació amb l'accés directe i autònom a la documentació dels assumptes que formen part dels ordres del dia dels òrgans col·legiats (concretament de la Junta de Govern Local i del Ple) és sobre el seu abast temporal, és a dir: si s'ha de garantir només en el lapse temporal comprès entre la convocatòria i la celebració de la sessió corresponent, o si ha de ser indefinit en el temps. No hi ha un pronunciament normatiu explícit sobre aquesta qüestió.

En la lògica de l'article 164.4 LMRLC la posada a disposició de la documentació que aquest precepte garanteix als membres de l'ajuntament s'ha d'entendre que, per raons òbvies, no és indefinida, ja que si ho fos ben aviat acumularia la documentació relativa a diverses sessions i òrgans, fins a distorsionar greument el funcionament de l'administració i la gestió de la informació concernida. Es tracta, per tant, d'un accés directe i autònom que pot tenir data de caducitat i aquesta pot ser perfectament la posterior a la celebració de la sessió corresponent.

Aquesta interpretació, així mateix, posa en valor l'article 164.2.b LMRLC, que garanteix l'accés directe (si bé no autònom o automàtic, sinó previ requeriment als serveis municipals) dels membres dels òrgans col·legiats a la documentació dels assumptes inclosos als seus ordres del dia, sense límit de temps. Aquesta modalitat d'accés té la seva justificació, en la mesura que l'interès i la responsabilitat dels membres dels òrgans col·legiats no es limita al moment de l'adopció dels acords corresponents, ja que també es pot projectar en el futur, bé

sigui a les circumstàncies d'execució d'aquests acords o a la seva valoració en tant en antecedents per a futures deliberacions.

De les anteriors consideracions se'n pot deduir que els electes locals, siguin o no siguin membres dels òrgans col·legiats concernits, no tenen garantit legalment el dret a què la documentació relativa als ordres del dia de les seves sessions resti indefinidament a la seva disposició directa i automàtica; un cop celebrada la sessió, els membres de l'òrgan col·legiat corresponent poden tenir accés directa a la documentació dels assumptes del seu ordre del dia prèvia petició als serveis municipals (article 164.2.b) i, en canvi, els i les electes que no són membres de l'òrgan en qüestió no tenen garantit l'accés a la documentació de les sessions ja celebrades sense autorització de l'alcalde.

Per tant, les qüestions segona i quarta de la consulta s'han de respondre indicant que no hi ha un dret d'accés directe i autònom indefinit dels regidors i de les regidores a la documentació relativa als ordres del dia del Ple i de la Junta de Govern, de manera que l'Ajuntament pot condicionar aquest accés al tràmit d'una comanda o, si s'escau, sol·licitud prèvia, bé als serveis municipals competents (si el regidor o la regidora que exerceix l'accés demana documentació d'un assumpte de l'ordre del dia del Ple o si qui el demana de la Junta de Govern és membre d'aquest òrgan) o bé a l'alcalde (si qui demana documentació d'un assumpte tractat per la Junta de Govern no n'és membre).

Aquesta conclusió no treu que tots els membres de l'ajuntament tenen dret a accedir, en qualsevol moment, a la documentació relativa als assumptes tractats a qualsevol dels seus òrgans col·legiats, en siguin o no en siguin membres. Si l'article 164.4 els garanteix aquest dret des del moment de la convocatòria de la sessió corresponent, no tindria cap sentit que en el futur se'ls podés denegar per raons substantives».

Tot i que l'objecte de la consulta que donà lloc al Dictamen 2/2017 no és del tot coincident amb l'actual, ja que ambdues consulten sobre diversitat de qüestions, no hi ha dubte que coincideixen a demanar un pronunciament de la GAIP sobre si els membres de l'Ajuntament que no són membres de la Junta de Govern Local tenen dret a accedir als expedients d'aquest òrgan des del moment de la seva convocatòria, i aquest pronunciament és el que fonamenten les consideracions anteriors, en base a les quals és procedent contestar a la pregunta sobre si un regidor que no forma part de la Junta de Govern Local pot tenir accés als expedients d'aquest òrgan una vegada s'ha fet la convocatòria o ha de demanar-ho a l'Alcalde, la resposta que escau és que l'article 164.4 TRLMRLC sí que li garanteix l'accés directe i autònom als expedients indicats, sense necessitat de sol·licitar-ho a l'Alcaldia.

3. Sobre el contingut dels expedients del Ple a disposició dels seus membres

L'article 98.b TRLMRLC estableix el següent: Les sessions plenàries s'han de convocar, com a mínim, amb dos dies hàbils d'antelació, llevat de les extraordinàries amb caràcter urgent, la convocatòria de les quals ha d'esser ratificada pel ple. La documentació íntegra dels assumptes inclosos en l'ordre del dia que ha de servir de base per al debat i, si s'escau, la votació, ha d'esser a disposició dels regidors en la secretaria de la corporació abans de l'expedició de la convocatòria. El mateix estableix, gairebé literalment, l'article 46.b LRBRL. Per la seva banda,

l'article 84 ROF determina que "Toda la documentación de los asuntos incluidos en el orden del día que debe servir de base al debate y, en su caso, votación deberá estar a disposición de los miembros de la Corporación desde el mismo día de la convocatoria en la Secretaría de la misma. Cualquier miembro de la Corporación podrá, en consecuencia, examinarla e incluso obtener copias de documentos concretos que la integren, pero los originales no podrán salir del lugar en que se encuentren puestos de manifiesto".

Documentació íntegra. Tota la documentació. Són les expressions literals que empen els textos legals citats per indicar la informació que ha d'estar a disposició de tots els membres del Ple, a la Secretaria de l'Ajuntament, des del moment de la convocatòria de la sessió. Per tant, és exigible que aquesta posada a disposició, automàtica i directa, dels membres del Ple de la documentació relativa als assumptes que formen part de l'ordre del dia de la sessió no sigui parcial o limitada i abasti tota la documentació que ha de servir de base al debat.

No es pot descartar que a la pràctica les expressions «documentació íntegra» o «tota la documentació» siguin susceptibles d'interpretacions diverses. Una solució que pot orientar la solució pertinent en la majoria de casos és assimilar aquests conceptes a tot l'expedient relatiu a l'assumpte sobre el qual s'hagi de pronunciar el Ple. L'expedient constitueix, a més, una institució perfectament regulada, amb un contingut que pot ser determinat amb certesa jurídica raonable. L'article 70 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú (LPAC) regula en els següents termes els expedients administratius (en la mateixa línia que l'article 164 del ROF, si bé incorporant les conseqüències de l'Administració electrònica): «1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla. 2. Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada. 3. Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos».

En la mesura que el que uneix i en certa manera justifica els expedients administratius és la resolució a la qual es vinculen, i atès que la inclusió d'un assumpte determinat a l'ordre del dia del Ple sol ser als efectes d'aprovar la resolució corresponent, la solució lògica més habitual a la qüestió que s'està comentant és facilitar als membres del Ple accés a l'expedient administratiu sencer de cada un dels assumptes que han d'integrar l'ordre del dia.

L'anterior, tanmateix, tot i ser allò presumptament més habitual, no deixa de ser una opció de mínims. En part, perquè no es pot descartar que els antecedents necessaris per al debat d'una proposta d'acord del Ple es trobin no en un sol expedient administratiu, sinó en més d'un; aquest fenomen es pot donar, entre altres, en casos de resolucions diverses sobre

un mateix objecte (per exemple, resolucions d'autorització, d'execució i de sanció, cada un d'elles amb el seu propi expedient i totes elles vinculades a l'entorn d'una mateixa activitat), o d'acords del Ple sense contingut resolutori i que poden afectar diversos expedients. I en part perquè el concepte estricte d'expedient administratiu emprat per l'article 70 LPAC pot portar a què en restin exclosos documents que poden ser necessaris per debatre la resolució que es porta al Ple; cal tenir en compte que segons l'article 70.4 LPAC, *“no formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento”*. Aquesta informació, o part d'ella, que legalment no és obligat d'incloure a l'expedient administratiu, en canvi pot ser perfectament rellevant, i fins i tot necessària, per debatre l'assumpte corresponent a la sessió del Ple.

I és que aquest ha de ser bàsicament, tal com indica l'article 84 ROF, el criteri determinant per decidir la documentació que es posa a disposició dels membres del Ple des del moment de la convocatòria de la sessió de què es tracti: que hagi de servir de base del debat i, si s'escau, votació de l'assumpte en qüestió. A aquests efectes, cal entendre que, com a mínim, són necessaris els mateixos documents i antecedents utilitzats per l'òrgan, funcionari o autoritat per formular la corresponent proposta de resolució, perquè el debat s'ha de poder celebrar d'acord amb un principi d'igualtat d'armes, és a dir: els diversos membres del Ple, del govern i de l'oposició, han de tenir l'oportunitat de poder consultar la mateixa informació que incideix en l'assumpte a debatre i sobre el qual poder votar.

Les anteriors consideracions han de portar a què en cas de dubte s'apliqui una interpretació expansiva: és preferible posar a disposició dels membres del Ple documentació innecessària o sobrera (naturalment, sense pretendre inundar-los amb un excés deliberat d'informació, que no deixa de ser una manera de desinformar), que deixar de posar a la seva disposició informació que, en el moment del debat, es pugui posar de manifest (perquè hi fan referència membres de l'equip de govern i resulta que els de l'oposició no han pogut consultar-la, per exemple), que realment serveix de base per al debat i la votació.

Cal tenir en compte que si els serveis municipals (que segons l'article 164.2.b són els responsables de formar aquesta documentació a disposició dels membres del Ple) incompleixen el deure que estem comentant, i o bé no es posa a disposició dels membres de l'Ajuntament la informació relativa als assumptes inclosos a l'ordre del dia del Ple, o la que es posa a la seva disposició és escadussera o insuficient per documentar-se per poder participar en igualtat de coneixements en el debat plenari, aquest fet podria comportar fins i tot la nul·litat de ple dret (en la mida que pugui considerar-se que infringeix les regles de formació de la voluntat dels òrgans col·legiats, ex article 47.1.e LPAC), o com a mínim l'anul·labilitat de la resolució afectada.

Finalment, l'aplicació pràctica d'allò que sostenen els paràgrafs anteriors no tindria perquè ser especialment problemàtica. La posada a disposició de la documentació relativa a cada sessió als membres del Ple s'ha de fer a la Secretaria municipal (articles 16.1.d i 84 ROF). L'àrea, servei o regidoria que impulsi l'assumpte de la seva competència inclòs a l'ordre del dia del Ple és qui ha de facilitar la documentació corresponent a la Secretaria municipal (article

177.2 del ROF: “*para que puedan incluirse en el orden del día de una sesión, los expedientes deberán estar en poder de la Secretaría tres días antes, por lo menos, del señalado para celebrarla*”). I l'examen d'aquesta documentació, en principi, s'ha de fer en forma de consulta a les dependències de la Secretaria, sens perjudici que els membres del Ple tenen dret a demanar còpia, si bé limitada a documents concrets (article 84.2).

A la vista de les anteriors consideracions, cal concloure que a la pregunta sobre si un regidor que no forma part del Govern ha de tenir accés a la totalitat de l'expedient que es porta al Ple, o només del punt d'aquell expedient que es porta al Ple, sense poder accedir als antecedents, la resposta ha de ser que qualsevol membre del Ple, sigui del govern o de l'oposició, ha de tenir accés a tots els antecedents (i com a mínim a tot l'expedient) de cada assumpte a debatre en el Ple, des del moment de la seva convocatòria, a les dependències de la Secretaria municipal, sense necessitat de demanar aquesta documentació via instància o sol·licitud a l'Alcaldia.

4. Sobre l'accés autònom i telemàtic

Un cop establert el dret dels membres de l'Ajuntament a accedir a una documentació determinada, aquesta part de la consulta interroga sobre si l'accés a ella pot ser autònom i telemàtic, o si, per contra, han de consultar la informació en paper i en un horari determinat a dependències municipals. La resposta a aquesta qüestió pot ser diferent en funció de la via o procediment que s'ha seguit per obtenir l'accés a la informació.

En el cas de documentació relativa a assumptes inclosos a l'ordre del dia de sessions d'òrgans col·legiats, la forma d'accés a ella el normal és que sigui la prevista per la Secretaria municipal, amb caràcter general. Tal com s'ha posat de manifest al fonament jurídic anterior, en relació amb la documentació dels assumptes del Ple, la normativa vigent (articles 46.2.b LRBL, 98.b TRLMRLC i 84 del ROF), que ja té uns quants anys, estableix explícitament que ha d'estar a disposició dels seus membres a la Secretaria de l'Ajuntament, des del moment de la convocatòria. Per tant, una interpretació literal d'aquests preceptes porta a la conclusió de què la consulta d'aquesta documentació requereix que els membres de l'Ajuntament es desplacin a les dependències de la Secretaria, lògicament dins de l'horari de funcionament d'aquest servei, i consultin la documentació del Ple en el suport que hagi estat disposat, en paper o/i en pantalla.

A més de les determinacions anteriors, l'article 164.5 TRLMRLC també obra la porta a l'accés electrònic, i fins i tot telemàtic, dels membres de l'Ajuntament a la informació de la respectiva corporació. Aquest precepte estableix el següent: “*els membres de la corporació tenen dret a obtenir còpia de la documentació a la qual tenen accés. Aquesta còpia es pot obtenir en format paper o bé en el suport tècnic que permeti d'accedir a la informació requerida*”. Aquesta genèrica referència al “suport tècnic”, comprensiblement ambigua atès el moment, 2003, en el que s'aprova aquesta norma, afecta tota la informació a la que poden tenir accés els membres dels ajuntaments, també la relativa als assumptes dels òrgans col·legiats, que en aplicació d'aquest precepte seria susceptible de ser-los posada a disposició per mitjans electrònics o telemàtics. L'ambigüitat del precepte, tanmateix, impedeix que es pugui deduir d'ell un hipotètic dret dels electes d'optar per aquests mitjans d'accés.

Ja s'ha apuntat que els preceptes citats al paràgraf anterior tenen uns quants anys de vigència; l'article 46.2.b LRBRL manté la redacció original de 1985, que el 98.b TRLMRLC, que és del 2003, es limita a reproduir i el ROF és de 1986. Tots ells, per tant, preceptes molt anteriors a la introducció i implantació de l'Administració electrònica, promoguda decididament per l'LPAC. És perfectament sabut que aquesta llei bàsica fa una aposta molt decidida perquè el funcionament de les administracions públiques i les seves relacions amb la ciutadania es facin, en la mida del possible i preferentment, per mitjans electrònics. A títol d'exemple, l'article 13, relatiu als drets de les persones en les seves relacions amb les administracions públiques, comença declarant el seu dret a comunicar-se amb les administracions públiques a través d'un Punt general electrònic (apartat *a*) i a ser assistides en l'ús de mitjans electrònics en les relacions amb les administracions públiques (apartat *b*). Per la seva banda, l'article 14 comença afirmant el dret de les persones a elegir en qualsevol moment si es comuniquen amb les administracions públiques, en l'exercici dels seus drets i obligacions, amb mitjans electrònics o no, llevat dels casos que legalment es pugui imposar precisament l'ús de mitjans electrònics.

Sense necessitat d'insistir amb més referències normatives, no hi ha dubte de què els requeriments dels articles 46.2.b LRBRL, 98.b TRLMRLC i 84 del ROF, sobre la posada a disposició dels membres de l'Ajuntament de la documentació relativa als assumptes del Ple, s'han d'interpretar de conformitat amb la realitat de l'Administració electrònica o digital, i amb l'ànim del legislador de promoure el màxim la implantació dels mitjans electrònics a les administracions públiques. A banda de les determinacions legals, l'accés a la informació pública amb suport electrònic, si existeixen els instruments i les capacitats que ho fan efectivament possible i accessible per a totes les persones afectades, d'entrada sembla el millor per a tothom, tant per a l'Administració (que no ha de preparar expedients, ni fer còpies, ni facilitar espais físics, ni atendre persones que sovint interfereixen en el treball administratiu), com per a les persones que accedeixen a la informació (que poden fer l'accés a l'hora que millor els convé, es poden prendre tot el temps que considerin necessari i copiar còmodament els documents que els interessin), i tot amb la màxima celeritat.

Per tant, sembla més que raonable que l'accés automàtic dels membres de l'Ajuntament a la documentació relativa als assumptes que figuren a l'ordre del dia del Ple (i, en general, a l'ordre del dia dels òrgans col·legiats), garantit per l'article 164.2.b i 4 TRLMRLC, es pugui fer preferentment per mitjans electrònics o telemàtics, sempre que l'Ajuntament pugui posar a disposició dels seus membres els recursos tecnològics necessaris (certificat o signatura digital, dispositiu informàtic, si s'escau, i capacitació personal, si cal). No hi ha actualment cap llei que així ho obligui i per tant dependrà de cada Ajuntament (de la seva voluntat i de la realitat dels seus mitjans i recursos tecnològics) la possibilitat que els seus membres puguin accedir autònomament i per mitjans telemàtics a la documentació relativa als assumptes del Ple o, si s'escau, de l'altre òrgan col·legiat.

En qualsevol cas, la posada en pràctica de l'accés telemàtic i autònom a la documentació considerada als paràgrafs anteriors s'ha de fer amb les cauteles necessàries per evitar el risc de què amb ell es pugui difondre indegudament informació pública, especialment la que sigui afectada per límits legals al dret d'accés que podrien impedir que la ciutadania en general pogués accedir-hi. Tal com s'ha dit més amunt, els membres dels ajuntaments tenen un dret reforçat d'accés a la informació de l'administració respectiva, del que només en resten exclo-

ses les dades relatives a la intimitat de les persones i les afectades per secret oficial o sumarial. Caldria evitar, per tant, que la informació a la que legítimament poden accedir els membres de l'Ajuntament, però que no estaria a l'abast d'una persona del carrer, pugui ser difosa a terceres persones pels membres de l'Ajuntament que hagin pogut obtenir-la. Hi poden haver diverses manera d'adoptar les mesures cautelars pertinents per aconseguir-ho: recordar als electes el deure de confidencialitat que els imposa l'article 164.6 TRLMRLC i advertir-los de la responsabilitat que podrien incórrer en cas d'incomplir-lo, facilitar-los únicament consulta sense còpia de la informació a la que no podrien accedir persones que no tinguessin la condició d'electes, etc. En tot cas, la modalitat d'accés telemàtic ha de tenir en compte aquestes cauteles, i adoptar les mesures adequades a aquests mitjans per aplicar-les.

Un cas diferent al que analitzen els paràgrafs anteriors és el de l'eventual aplicació de mitjans electrònics o/i telemàtics en l'accés a informació sol·licitada per membres de l'Ajuntament a l'Alcaldia, en aplicació del procediment regulat pels apartats 1 i 3 de l'article 164 TRLMRLC. A diferència del cas anterior -en relació amb el qual hi ha les majors determinacions legals indicades als paràgrafs anteriors i en el que el mitjà d'accés és organitzat per la Secretaria Municipal conjuntament per al col·lectiu d'electes municipals, i no individualment per a cada sol·licitud, que de fet no existeix-, en aquest cas el procés d'accés a la informació comença amb una sol·licitud formulada per un regidor o una regidora, abasta el volum d'informació que s'hagi sol·licitat i el que cal que ens preguntem és fins a quin punt l'electe que sol·licita la informació té dret a elegir el mitjà, suport o format amb el que vol accedir a la informació sol·licitada.

La legislació de règim local no garanteix el dret dels i de les electes per escollir el mitjà, la forma o el format de l'accés a la informació, llevat de la genèrica previsió de l'article 164.5 TRLMRLC citat més amunt, que tampoc acaba de reconèixer-lo. Per tant, i d'acord amb el que preveu la disposició addicional 1a. 2 LTAIPBG, escau aplicar supletòriament l'LTAIPBG, l'article 36.1 de la qual estableix que *"si una sol·licitud és estimada totalment o parcialment, l'òrgan competent ha de subministrar la informació a l'interessat, en el format en què l'hagi demanada"*. Així doncs, cal partir del criteri general segons el qual la persona que sol·licita informació pública té dret a determinar el format (terme aquest que s'ha d'entendre en un sentit ampli, no limitat al format informàtic, sinó equivalent també a la forma o al suport) en el que vol obtenir la informació. Aquest dret, tanmateix, no és un dret absolut, perquè l'apartat 2 del mateix article 36 contempla expressament diversos supòsits en els quals l'Administració pot decidir facilitar la informació en un format diferent del sol·licitat (salvant en qualsevol cas el dret dels i de les electes a obtenir còpia, amb el mitjà que escaigui): *"a) Si hi ha una alternativa més econòmica, sempre que no dificulti al sol·licitant l'accés a les dades. b) Si la informació ja ha estat difosa o publicada provisionalment en un altre format i s'hi pot accedir fàcilment. En aquest cas, s'ha d'indicar al sol·licitant la font d'informació. c) Si es considera raonable utilitzar un format diferent del demanat, sempre que es justifiqui. d) Si el format en què s'ha demanat la informació pot comportar la pèrdua del suport que la conté o el pot danyar. e) Si tècnicament no és possible fer una còpia en el format en què s'ha demanat la informació. f) Si el format en què s'ha demanat la informació pot afectar els drets de propietat intel·lectual"*.

Es pot concloure, per tant, que en els casos d'accés dels membres de l'Ajuntament a informació de la corporació a resultes d'una sol·licitud específica prèvia, l'electe sol·licitant pot

escollir, en principi, la forma, format o suport en què vol que es materialitzi l'accés, de manera que l'opció escollida hauria de ser atesa per l'Ajuntament, tret que motivadament pugui subministrar la informació en un format o suport diferent, sempre que es doni alguna de les circumstàncies de l'article 36.2 LTAIPBG que ho justifiquin. Això pot comportar, naturalment, que l'electe sol·licitant pugui demanar accés telemàtic (i autònom, si s'escau) a la informació sol·licitada i l'Ajuntament hagi de proporcionar-lo, llevat que no sigui possible (per raons de manca de la tecnologia que el faci possible, per exemple) o que es pugui justificar la concurrència d'alguna de les circumstàncies que permeten a l'Administració imposar un canvi de format, d'acord amb el precepte citat.

Per una altra banda, també caldrà tenir en compte en aquests casos d'accés a la informació municipal prèvia sol·licitud específica la consideració que s'ha fet més amunt per als casos de posada a disposició de la informació relativa als assumptes que formen part d'una sessió del Ple: l'aplicació de formats o suports telemàtics o/i automàtics ha de ser sens perjudici de la necessària protecció de la informació eventualment afectada per algun límit a l'accés, especialment dels previstos per l'article 164.3 TRLMRLC.

A la vista de les anteriors consideracions, cal concloure que a la pregunta sobre si l'accés al qual tenen dret els membres de l'Ajuntament pot ser autònom i telemàtic, donant per suposat que disposen de certificat digital, la resposta pertinent és que com a criteri general tenen dret a escollir la forma, format o suport en què es materialitza l'accés a la informació sol·licitada a la qual tenen dret i res impedeix que aquest accés pugui ser telemàtic; no gensmenys, en l'accés als documents relatius als assumptes de les convocatòries dels Plens i altres òrgans col·legiats, cal tenir en compte que els documents es posen a disposició d'un col·lectiu divers de membres de l'Ajuntament i que pot estar justificat que la forma o suport de l'accés sigui comú a totes les persones afectades; i en qualsevol cas, el format o suport emprat ha de ser sens perjudici de la necessitat de mantenir la reserva de la informació afectada pels límits establerts per l'article 164.3 TRLMRLC.

5. Sobre l'accés al registre d'entrades i sortides

Diverses reclamacions davant la GAIP han tingut per objecte l'accés de membres de l'Ajuntament al registre municipal d'entrades i sortides i les resolucions corresponents d'aquesta Comissió s'han pronunciat sistemàticament a favor de l'accés sol·licitat, sens perjudici de la necessitat de protegir les dades eventualment afectades pels límits dels i de les electes locals a la informació municipal establerts per la legislació de règim local. Atesos aquests precedents, la fonamentació jurídica d'aquest Dictamen es pot remetre a les consideracions formulades per algunes d'aquestes anteriors resolucions de la GAIP, que es reproduïxen tot seguit:

Fonament jurídic 2 de la Resolució 119/2018, d'1 de juny, sobre la Reclamació 98/2018, formulada pel Grup municipal l'Esquerra independentista d'Altafulla-Acord municipal (l'EINA) contra l'Ajuntament d'Altafulla:

«La informació sol·licitada (un llistat dels registres municipals d'entrades i sortides de l'Ajuntament d'Altafulla, corresponent als mesos de gener i febrer de 2018) és sens dubte informació municipal, als efectes de l'article 164 TRLMRLC i informació pública, als efectes de

l'LTAIPBG; cal partir, en conseqüència, d'un principi general favorable al dret de les persones reclamants a accedir-hi, sens perjudici dels límits que hi puguin concórrer.

El règim jurídic a què ha d'atendre l'accés sol·licitat és, preferentment, el que estableix l'article 164 TRLMRLC, atesa la condició d'electes locals que tenen les persones que formen el grup municipal reclamant. Segons aquest precepte, 1. Tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir de l'alcalde o alcaldessa o del president o presidenta, o de la comissió de govern, tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de llur funció. [...] 3. [...] la resolució denegatòria s'ha de motivar, i només es pot fonamentar en els supòsits següents: a) Quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge. b) Quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial. [...] 5. Els membres de la corporació tenen dret a obtenir còpia de la documentació a la qual tenen accés. Aquesta còpia es pot obtenir en format paper o bé en el suport tècnic que permeti d'accedir a la informació requerida. 6 Els membres de la corporació han de respectar la confidencialitat de la informació a què tenen accés per raó del càrrec si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers”.

El dret dels i de les electes locals a la informació municipal és un dret especialment reforçat, més intens que el reconegut per l'LTAIPBG a la ciutadania en general, ja que els límits que poden justificar-ne la denegació són substancialment més acotats que els previstos pels articles 21, 23 i 24 LTAIPBG: únicament els relatius a la protecció de secrets oficials o sumerials i de l'honor, la intimitat personal i familiar i la pròpia imatge, conceptes aquests últims vinculats al de dades personals, si bé més proper al d'algunes dades personals especialment protegides, que a les dades personals generals. És a dir, i en relació amb el límit de la protecció de dades personals, que és el que pot concórrer en aquest cas, es pot entendre que l'article 164 TRLMRLC proporciona als membres de l'Ajuntament l'autorització legal requerida per l'article 11.2.a de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), per accedir a informació que contingui dades d'aquesta naturalesa, llevat d'aquelles que puguin afectar l'honor, la intimitat personal i familiar i la pròpia imatge.

Hi ha diverses circumstàncies que justifiquen aquesta major intensitat del dret d'accés dels regidors i de les regidores a la informació municipal, fins i tot si conté algunes dades personals. En primer lloc, i amb caràcter general, en el fet que el seu dret d'accés a la informació municipal està connectat directament i s'empara en el dret de participació política reconegut per l'article 23 de la Constitució, fet que li proporciona un especial vigor jurídic, a més d'empara constitucional directa. En segon lloc, i més específicament en relació amb la protecció de les dades personals, s'ha de tenir en compte també que l'accés dels membres de l'Ajuntament a una base de dades municipal no comporta pròpiament una cessió de dades externa, ja que els regidors i les regidores de l'oposició són tant Ajuntament com els del govern municipal; òbviament, aquest fet no comporta que uns i altres puguin tenir accés indiscriminat a informació que contingui dades personals, ja que en aplicació del principi de qualitat de les dades (article 4 LOPD), l'accés a dades d'aquesta naturalesa no pot ser excessiu en relació amb les finalitats en atenció a les quals s'han recollit, de manera que s'hauria de limitar a les persones de l'organització municipal les funcions de les quals el justifiquin i una de les funcions que el

poden justificar perfectament són les de control del govern i l'administració municipals que les lleis atribueixen als membres de l'oposició. En tercer lloc, aquesta major intensitat d'accés a la informació municipal dels electes i les electes locals també s'explica en base al deure de confidencialitat que els imposa l'article 164 TRLMRLC, en la línia del deure de secret de l'article 10 LOPD.

Cal valorar fins a quin punt la informació sol·licitada pel grup municipal reclamant conté dades relatives a l'honor, la intimitat personal o familiar i a la pròpia imatge. L'article 153 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, aprovat pel Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre (ROF), estableix el següent sobre les dades que han de constar en els registres d'entrades i sortides de les administracions locals:

«1. Los asientos del Registro contendrán referencia exacta de cada uno de los documentos que se remitan desde las oficinas locales o que en ellas se reciban y, al efecto de los de entrada, deberán constar los siguientes extremos: a) Número de orden correlativo. b) Fecha del documento, con expresión del día, mes y año. c) Fecha de ingreso del documento en las oficinas del Registro. d) Procedencia del documento, con indicación de la autoridad, Corporación o persona que lo suscribe. e) Extracto, reseña o breve referencia del asunto comprendido en el cuerpo del escrito registrado. f) Negociado, Sección o dependencia a que corresponde su conocimiento. g) Resolución del asunto, fecha y autoridad que la haya dictado, y h) Observaciones para cualquier anotación que en caso determinado pudiera convenir. 2. Los asientos de salida se referirán a estos conceptos: a) Número de orden. b) Fecha del documento. c) Fecha de salida. d) Autoridad, Negociado, Sección o dependencia de donde procede. e) Autoridad, Corporación o particular a quien se dirige. f) Extracto de su contenido. g) Referencia, en su caso, al asiento de entrada, y h) Observaciones. 3. Los asientos han de practicarse de forma clara y concisa, sin enmiendas ni raspaduras que, si existieren, serán salvadas».

D'aquests apartats poden contenir dades personals l'1.d i el 2.e (si la identitat que hi consta és d'una persona física) i, eventualment, els 1.e i h i 2.f i h (extracte del contingut de l'escrit registrat i observacions). I d'aquestes dades personals només és versemblant que puguin contenir (probablement amb caràcter excepcional) informació que afecti l'honor, la imatge o la intimitat els apartats 1.e i h i 2.f i h. De l'examen de la informació sol·licitada (els llistats d'entrades i sortides corresponents als mesos demanats, que l'Ajuntament ha facilitat a la GAIP) se'n dedueix que conté dades personals segurament innecessàries per a la finalitat de l'accés sol·licitat (adreça, telèfon, DNI, adreça electrònica) i en alguns casos excepcionals dades que poden afectar l'honor o la intimitat, si es considera que poden tenir aquest caràcter les dades sensibles reveladores d'ideologia o orientació política (serien indicàries d'aquest caràcter algunes anotacions que parlen d'escrits sol·licitant posar o retirar símbols relatius al debat independentista).

Caldrà, doncs, ponderar i valorar fins a quin punt ha de prevaldre el dret d'accés a la informació sol·licitada o la protecció de les dades personals (especialment les relatives a l'honor i la intimitat) afectades.

L'accés sol·licitat és sens dubte idoni per a l'exercici de les funcions de control del govern i de l'administració municipal que la legislació de règim local atribueix als membres dels ajuntaments i que forma part de la seva funció representativa de la comunitat local respectiva. La

relació d'escrits d'entrada i sortida de l'Ajuntament proporciona una base informativa molt útil per poder valorar i fer seguiment d'una part important de l'activitat municipal (qüestions que interessin més a la ciutadania, temps de resposta de l'administració municipal, preocupacions de determinades entitats, notificació efectiva de resolucions dels òrgans municipals, etc.). Fins i tot es pot indicar que, als efectes de les funcions de control que corresponen al grup municipal sol·licitant, el caràcter generalitzat o indiscriminat de la sol·licitud que per l'informe de l'APDCAT pot ser un motiu per afeblir-ne o posar en qüestió l'interès en l'accés sol·licitat, no és tal, ja que precisament l'eficàcia i la utilitat de poder accedir als llistats d'entrades i sortides rau precisament en el seu caràcter sistemàtic i complet. En aquest sentit, i a títol merament comparatiu, és significatiu el fet que l'article 128.2.c de la Llei 8/2010, de 23 de juny, de règim local de la Comunitat Valenciana reconegui el dret d'accés directe dels electes locals als registres d'entrades i sortides, sense necessitat de sol·licitud prèvia.

Cal concloure, per tant, que l'accés sol·licitat és idoni i necessari per a l'exercici de les funcions de control del govern i l'administració municipals que corresponen al grup sol·licitant, de manera que la seva denegació causaria un perjudici significatiu al seu dret a la informació, vinculat en el seu cas al de participació política de l'article 23 de la Constitució, exercit als efectes de controlar l'activitat municipal.

Per una altra banda, el dany que causaria l'accés a les persones físiques afectades seria el de divulgar diverses dades seves no especialment sensibles ni vinculades a la seva intimitat ni al seu honor (nom, DNI, adreça, telèfon i correu electrònic) i, en alguns casos excepcionals, dades de naturalesa sensible o especialment protegides, com ara les relatives a l'orientació política. Pel que fa a les dades no especialment sensibles, és pertinent evitar-ne la sobreexposició, com seria el cas de facilitar, a més de la identitat, el DNI, l'adreça, el telèfon i l'adreça electrònica; el coneixement de la identitat (nom i cognoms) és idoni i proporcional a la finalitat de l'accés, com s'ha argumentat als apartats anteriors, especialment si tenim en compte el dret d'accés a la informació especialment reforçat dels electes locals i el seu deure de respectar la confidencialitat; la resta de dades personals d'identificació i localització són innecessàries i la seva difusió podria suposar una invasió injustificada, de manera que caldria suprimir-les, tasca que no ha de suposar cap dificultat especial per a l'Ajuntament, ja que es tracta de suprimir o ocultar les columnes respectives del document Excel al qual les han transposat.

En quant a l'eventual presència en alguna de les anotacions de dades especialment sensibles o vinculades a l'honor o a la intimitat de les persones afectades, com ara les que poden revelar la seva orientació política o sexual o salut, cal localitzar-les de forma individualitzada i, en els casos que es detectin, tancar la identitat de la persona física corresponent. No sembla que aquesta tasca hagi de ser especialment complexa, ja que són molt poques les anotacions que contenen dades d'aquesta naturalesa i la seva localització és molt senzilla, de manera que l'anonimització de les anotacions afectades no hauria de suposar un volum desproporcionat de treball per a l'administració municipal.

A una conclusió similar ha arribat, entre altres, la Resolució de la GAIP 140/2017, que estima l'accés continuat d'un grup municipal al registre d'entrades i sortides de l'Ajuntament corresponent i que, precisament als efectes d'aquest accés continuat, acaba recomanant a l'Ajuntament afectat que de cara al futur procuri evitar assentaments registrals amb referència expressa a dades personals sensibles i proporcioni les indicacions clares i pertinents al

personal responsable, recomanació que sembla pertinent per a qualsevol Ajuntament, ja que facilitaria garantir el dret dels membres de l'oposició municipal a una informació molt idònia per a la seves funcions de control, sense perjudici excessiu per a les dades personals afectades i sense el cost d'una càrrega significativa de treball per a l'administració municipal.

Per una altra banda, tot i que aquesta Resolució declara el dret del grup municipal reclamant a accedir a dades personals (el nom i cognoms dels que envien o són destinataris dels escrits anotats als registres municipals d'entrada i sortida), el caràcter generalitzat i massiu d'aquest accés, el perjudici presumptament poc significatiu que amb ell es causa a les persones afectades i el deure de reserva o confidencialitat del grup municipal reclamant són factors que justifiquen no dur a terme el trasllat previst pels articles 31 LTAIPBG i 34 RGAIP.

Finalment, cal posar de manifest al grup municipal reclamant que aquesta resolució declara el seu dret d'accés a una informació (el nom i cognoms dels que envien o són destinataris dels escrits anotats als registres municipals d'entrada i sortida) que difícilment seria al seu abast sense tenir en compte la seva condició representativa; en conseqüència, i en aplicació del que preveuen els articles 164.6 TRLMRLC i 10 LOPD, té l'obligació de no difondre aquesta informació a ningú que no tingui la condició de membre de l'Ajuntament d'Altafulla».

Complementa les anteriors consideracions el fragment següent del fonament jurídic 2 de la Resolució 140/2017, de 10 de maig, sobre la Reclamació 48/2017, formulada pel Grup municipal de Convergència i Unió contra l'Ajuntament de Lleida:

«L'Ajuntament no s'oposa a aquest accés, però posa de manifest les dificultats materials del procés de preparació del registre per a la seva consulta pels electes locals, atès el gran nombre d'assentaments que s'hi practiquen diàriament. Aquestes dificultats, en cas que existeixin, no poden, tanmateix, impedir el compliment de l'article 164 TRLMRLC i privar d'efectivitat al dret d'accés que aquest precepte reconeix als electes locals. D'entrada, la sol·licitud del grup municipal reclamant, en els termes en què està formulada, no demana accedir als assentaments del registre que ja s'han practicat, de manera que no obliga a fer cap actuació sobre aquests, sinó només a permetre el seu accés a les futures inscripcions registrals. Aquesta tasca futura no és, a més, complexa, ja que obliga únicament a adoptar la cura deguda en la formulació dels assentaments registrals i evitar la menció innecessària de dades personals sensibles, en els termes assenyalats abans. L'important, aquí, és que les persones encarregades del manteniment del registre rebin indicacions clares al respecte.

Pel que fa al format del lliurament de la informació, s'ha d'estimar el format digital demanat pel grup reclamant, ja que és aquell en què es troba disponible la informació, segons manifesta i l'Ajuntament no objecta».

En definitiva, és criteri de la GAIP que tots els membres de l'Ajuntament tenen dret a accedir al registre d'entrades i sortides de documents, que té la naturalesa d'informació pública municipal i constitueix una informació pertinent i rellevant perquè puguin fer un seguiment acurat de l'activitat municipal, sens dubte molt útil per dur a terme les seves funcions representatives i de seguiment i control de l'Administració i del Govern local.

Naturalment, aquest dret d'accés ha de ser sens perjudici del necessari respecte dels límits legals aplicables al dret a la informació dels membres de l'Ajuntament (article 164.3), que en el

cas del registre de documents podrien comportar la necessitat de dissociar informacions relatives a dades personals especialment protegides o íntimes (per exemple dades indiciàries de salut, parelles de fet, consum de drogues, etc.), cautela que també seria convenient d'estendre a dades personals excessives o innecessàries (adreça, telèfon, etc.). Aquesta precaució segurament requerirà o bé que les inscripcions registrals siguin prou cauteloses o neutres, de manera que no continguin dades a les quals no puguin accedir els membres de l'Ajuntament, o bé que els serveis municipals depurin les inscripcions registrals de les eventuais dades afectades per límits de l'article 164.3 TRLMRLC, prèviament al seu lliurament als sol·licitants.

A la vista de les anteriors consideracions, cal concloure que a la pregunta sobre si un regidor que no forma part del govern pot tenir accés al registre d'entrades i sortides, cal respondre que sí, sens perjudici de les cauteles que siguin necessàries per protegir i evitar difondre la informació afectada pels límits legals a l'accés que siguin d'aplicació.

CONCLUSIONS

- Primera Els membres de l'Ajuntament que no formen part de la Junta de Govern local tenen el dret d'accés automàtic i directe a la documentació relativa a l'ordre del dia de les sessions d'aquest òrgan a partir del moment de la seva convocatòria.
- Segona Tots els membres del Ple tenen dret d'accés a la documentació relativa als diversos punts de l'ordre del dia, des del moment de la convocatòria de la sessió. Aquesta documentació ha d'incloure, com a mínim, l'expedient íntegre de cada assumpte i, en qualsevol cas, tots els antecedents en poder de l'Ajuntament que serveixin per fonamentar el debat i la votació, tot assegurant als membres de l'oposició la possibilitat de participar en el debat en condicions d'igualtat de coneixements sobre l'assumpte en qüestió amb els membres del govern municipal.
- Tercera Si l'Ajuntament i els regidors o les regidores interessades disposen dels recursos tecnològics necessaris, l'accés dels membres de la corporació a la informació municipal, en qualsevol de les seves modalitats, pot ser autònom i telemàtic. De fet, la legislació de procediment administratiu promou l'ús de comunicacions electròniques en l'àmbit de les Administracions públiques i les seves relacions i un dels drets que tenen els i les electes municipals al sol·licitar informació de l'Ajuntament respectiu és el d'escollir la forma, format o suport amb el que la volen rebre.
- Quarta Els membres de l'Ajuntament tenen dret a accedir al registre municipal d'entrades i sortides, sens perjudici de la necessitat d'evitar que puguin accedir a dades afectades pels límits establerts per l'article 164.3 TRLMRLC.

Aquest és el nostre Dictamen, emès en relació amb una consulta de caràcter general, que no condiona ni prejutja la nostra resolució de futures reclamacions sobre peticions concretes d'accés a la informació pública, en la mesura en què les circumstàncies i els interessos presents en cada cas poden determinar solucions diferents.

Elisabet Samarra Gallego
Presidenta

Annex 2

Informes 2019



COMISSIÓ DE GARANTIA
DEL DRET D'ACCÉS
A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

Informe sobre el Projecte d'ordre CLT/ /2019 per la qual s'aproven, es modifiquen i es deroguen taules d'avaluació i accés documental

Antecedents

La presidenta de la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental (CNAATD) tramet a la GAIP el dia 4 de juny el Projecte d'ordre CLT/ /2018 per la qual s'aproven, es modifiquen i es deroguen taules d'avaluació i accés documental, a fi que aquesta emeti el corresponent informe.

El Projecte d'ordre que va ser aprovat a la reunió del dia 10 d'abril de 2018 recull les propostes de taules d'avaluació i accés documental aprovades per la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental en diferents sessions plenàries.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP per emetre aquest informe

Tal i com preveu l'article 39.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG), la GAIP és «l'encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública» que regula la mateixa llei. En termes equivalents ho preveu l'article 1 del Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (RGAIP), aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol.

El Capítol II del Reglament de la Comissió, el qual regula les funcions que li corresponen, en el seu article 7.2.h), preveu que correspon a la Comissió de Garantia la funció d'emetre informe sobre els projectes normatius que elabori una administració pública catalana quan reguli, de forma directa o indirecta, el dret d'accés a informació pública, com és el cas que ens ocupa, o bé, quan a criteri de l'òrgan impulsor de la norma, pugui tenir alguna rellevància sobre aquest dret.

És de conformitat amb aquesta previsió que la Comissió ha d'emetre informe en relació amb el Projecte d'ordre que s'analitza en aquest informe, el qual incideix sobre el dret d'accés, en la mesura que aprova, modifica i deroga taules d'avaluació i tria documental, que, com s'exposa al fonament jurídic (FJ) següent, estableixen previsions sobre l'avaluació i l'accés a les sèries documentals que es regulen.

2. Consideracions sobre la incidència de les taules d'avaluació i accés documental en el dret d'accés a la informació pública

2.1 Afectació directa al dret d'accés a la informació pública

Tal i com ja s'ha assenyalat amb anterioritat als Informes emesos per la Comissió sobre els Projectes d'ordre CLT/ /2016, CLT/ /2017 i CLT/ /2018, per les quals s'aproven, es modifiquen i es deroguen taules d'avaluació i accés documental (FJ segon, en concret, d'aquests infor-

mes) les taules incideixen significativament en l'esfera del dret d'accés a la informació pública. En aquest sentit, l'article 10 del Decret 13/2008, de 22 de gener sobre accés, avaluació tria de documents (DAATD), disposa «[l]es taules d'avaluació i accés documental s'apliquen a la documentació pública i determinen, per a cada sèrie documental, el termini de conservació i els criteris sobre l'aplicació de la normativa que regeix l'accés als documents».

A partir de l'avaluació documental, s'autoritza la destrucció, total o parcial, de diferents sèries documentals, que es troben en poder de diferents administracions catalanes. En relació amb l'accés documental, es pot determinar per a cada sèrie documental els criteris que es podrien entendre com el règim general d'accés als documents. Ara bé, l'existència de la informació pública és un requisit indispensable, una condició ineludible per a poder exercir el dret d'accés, i per tant la destrucció de la documentació esdevé un sacrifici per al dret d'accés, ja que n'impossibilita el seu exercici. Com a conseqüència, l'acord relatiu a l'eliminació total de determinada informació, és la primera i més essencial restricció al dret d'accés.

Així doncs, la decisió relativa a la supressió d'informació és una limitació per a l'exercici del dret i per tant, tal i com exigeix la normativa de transparència, s'ha d'aplicar restrictivament i en benefici del dret. Els elements definidors del dret d'accés així com la interpretació restrictiva dels límits pressuposen l'existència de la documentació pública, que és justament el que es pot veure sacrificat si es destrueixen els documents de suport d'aquesta informació.

D'altra banda, l'establiment de criteris generals sobre l'accés que puguin incloure les taules per a cada sèrie documental condicionaria l'exercici d'aquest dret d'accés a la informació pública i estaria establint previsions relatives a l'accés amb caràcter general. Cal doncs, realitzar una conciliació indispensable entre aquesta regulació i el reconeixement previst per part de l'LTAIPBG del dret d'accés a la informació pública, duent a terme una interpretació que integri la regulació de les taules amb les disposicions de l'LTAIPBG.

2.2 La funció avaluadora

L'article 2.b) del DAATD defineix l'avaluació com la «funció destinada a determinar el valor cultural, informatiu o jurídic dels documents per tal de decidir-ne sobre la conservació o eliminació». L'avaluació de documents públics, està regulada a l'article 9 de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents i preveu que, un cop concloses la fase activa i semiactiva, s'apliqui la normativa d'avaluació amb base a la qual s'ha de determinar la conservació de la documentació atenent al seu valor cultural, informatiu o jurídic, o bé es determina l'eliminació dels documents. Cap document públic no pot ser eliminat si no se segueixen la normativa i el procediment que s'hi estableix. Ara bé, des de l'aprovació de la normativa de transparència, la determinació d'aquest valor jurídic, cultural o informatiu s'ha de dur a terme d'acord amb el dret reconegut a tots els ciutadans a l'LTAIPBG d'accés a la informació pública.

La conservació de la informació pública és essencial en totes aquelles qüestions en què és rellevant el control social dels poders públics: subvencions, contractes, autoritzacions i llicències, ocupació pública i l'exercici de potestats discrecionals, en general. Tots ells són àmbits significatius per la seva transcendència a l'hora de controlar el procediment de presa de decisió de les administracions públiques i per a revisar el correcte exercici de les potestats en els àmbits susceptibles de corrupció.

En la pràctica avaluadora i a l'hora de determinar el valor jurídic o informatiu que posseeix una determinada sèrie documental, també s'haurà de tenir en compte el valor que pot arribar a tenir per a una persona que exerceixi el seu dret d'accés a informació pública, de manera que pugui disposar de forma efectiva d'aquella informació.

Cal assignar un valor secundari a la documentació, resultat d'analitzar el valor que aquella informació pot aportar per a la garantia del dret a la informació pública, i tenir-lo en compte en la decisió de la conservació documental.

Aquest posicionament ja s'ha posat de manifest per part de la Comissió en diverses ocasions, entre d'altres a la Resolució 157/2017, de 17 de maig i a la Resolució d'11 de febrer de 2016, de finalització de la Reclamació 22/2015 amb acord de mediació. Cal insistir en la necessitat d'interpretar especialment el valor secundari o informatiu de la taula que és objecte d'avaluació de conformitat amb la normativa de transparència a fi de poder identificar la rellevància que pugui tenir una determinada documentació per a poder exercir respecte aquest dret de recent reconeixement, o bé més enllà d'aquest valor secundari o informatiu assignar un valor *ad hoc* de cada taula en el fet que des de la perspectiva de la transparència es qualifiqui la sèrie documental segons la seva significació social o per al control democràtic.

D'altra banda, d'acord amb l'article 2 del DAATD l'eliminació és «la destrucció o supressió d'informació o documents per qualsevol sistema que impossibiliti la seva recuperació o posterior accés i utilització», de forma que resulta totalment ineluctable que el resultat final no sigui un altre que impossibilitar l'exercici del dret d'accés respecte de la documentació referenciada. Per tant, l'eliminació de documentació pública ha d'ésser justificada i garantir sempre que l'accés a aquella informació queda protegida per altres fonts informatives, abans que aquesta sigui acordada de conformitat amb la normativa de transparència.

La Comissió considera que, més enllà dels terminis fixats per la normativa per interposar recursos judicials o administratius per part de les persones directament afectades pel procediment, o per a la realització de funcions de control per part de les autoritats competents -ja sigui comptables o del funcionament dels serveis públics- cal permetre que la ciutadania pugui revisar els procediments i tots els elements de la presa de decisió, tant per permetre el control democràtic de l'actuació com per detectar comportaments poc exemplars o directament corruptes dels dirigents públics, si escau.

Tal i com s'ha assenyalat, per acordar la destrucció total o parcial de la informació s'haurà de ser notablement restrictiu o aprovar-la en una sèrie de supòsits taxats: quan es garanteixi que la documentació està duplicada o recollida en altres suports o bé, es pugui establir que és manifestament mancada de rellevància pública, de forma que no s'impossibiliti l'accés a informació que tingui interès públic, jurídic o senzillament de l'anàlisi i control de l'actuació de les administracions públiques.

D'aquesta manera, si no es troba duplicada, no es garanteix l'accés en altres suports, ni tampoc s'acredita la manca de significació, la normativa sobre transparència no permet la destrucció documental, atès que impediria el coneixement d'una informació, element que justament és l'objecte de garantia de la normativa reguladora del dret d'accés a la informació pública. Cal garantir en tot cas que la informació que té significança des de la perspectiva de

la transparència pot ser traçada en algun format, ja sigui en la sèrie documental original o bé perquè està duplicada o recopilada en una altra.

2.3 La ponderació entre la conservació de la informació i la protecció de les dades personals

Sovint l'interès en conservar determinada documentació pot veure's condicionat per la normativa de protecció de dades de caràcter personal en la protecció del dret de supressió, de conformitat amb el Reglament (UE) 2016/679, del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2017, que es regeix pel principi de finalitat i amb la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals.

Els principals mecanismes de ponderació entre el dret d'accés a la informació pública i el dret a la protecció de les dades personals es troben regulats als articles 23, 24 i 25 LTAIPBG; aquests preceptes legitimen, en els termes i les condicions que preveuen, la cessió de dades personals amb la finalitat d'accés a la informació, sense que, en conseqüència, sigui necessari el consentiment de l'afectat. Amb caràcter general, és accessible la informació que contingui dades personals merament identificatives, relacionades directament amb el funcionament de l'Administració: noms, cognoms i càrrec que ocupa en l'organització administrativa (art. 24.1 LTAIPBG) i serà necessària la ponderació en els supòsits en què la informació sol·licitada contingui dades que no siguin merament identificatives però tampoc qualificades com especialment sensibles (art. 24.2 LTAIPBG).

Tanmateix, el règim general d'accés admet extraordinàriament una valoració contrària, si es justifica casuísticament que ha de prevaldre el dret a la protecció de dades de caràcter personal o un altre dret constitucionalment protegit. Per expressa disposició de la Llei de transparència, s'estableix un règim general d'exclusió de l'accés, llevat que consti consentiment exprés de la persona afectada, a les dades especialment protegides: ideologia, afiliació sindical, religió, creences, origen racial, salut, vida sexual i comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública de l'infractor (article 23 LTAIPBG).

En aquest àmbit cal tenir en compte també que l'article 89.1 del Reglament europeu de protecció de dades personals esmentat preveu expressament que «[e]l tratamiento con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos estará sujeto a las garantías adecuadas, con arreglo al presente Reglamento, para los derechos y las libertades de los interesados. Dichas garantías harán que se disponga de medidas técnicas y organizativas, en particular para garantizar el respeto del principio de minimización de los datos personales. Tales medidas podrán influir la seudonimización, siempre que de esa forma puedan alcanzarse dichos fines. Siempre que esos fines pueden alcanzarse mediante un tratamiento ulterior que no permita o ya no permita la identificación de los interesados, esos fines se alcanzarán de ese modo».

També cal tenir en compte que l'article 17 del Reglament europeu preveu, a l'apartat tercer, les excepcions al dret de supressió o dret a l'oblit, tot disposant que no s'aplicarà quan el tractament sigui necessari per exercir el dret a la llibertat d'expressió i informació; per atendre el compliment d'una obligació legal prevista per l'ordenament o per al compliment d'una missió

realitzada en interès públic o en l'exercici de poders públics conferits al responsable del tractament; i amb finalitats d'arxiu en interès públic amb remissió a l'article 89 esmentat.

Per tant, davant de cada supòsit en el qual es prevegi la destrucció total o parcial de dades personals en informació pública, s'haurà de valorar quina és la finalitat informativa que pot tenir aquesta informació per a l'exercici del dret d'accés reconegut per la normativa de transparència, i assegurar que queda garantida la conciliació de protecció de dades amb les finalitats d'arxiu en interès públic i del dret d'accés a la informació pública.

L'article 86 del Reglament europeu relatiu al Tractament i accés del públic a documents oficials atén justament a aquesta necessària conciliació quan estableix:

«Los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento».

És doncs indispensable, i una exigència mateixa de la normativa tant de transparència com de protecció de les dades personals, aquesta valoració individual de la importància de la informació que es vol destruir o eliminar.

2.4 L'establiment d'un règim d'accés

La concurrència de límits en la informació sol·licitada pot determinar un accés parcial o restringir l'accés a la informació objecte de sol·licitud, d'acord amb l'article 20 LTAIPBG. En tot cas, i per exigència de l'article esmentat, l'Administració a la qual es formula una petició de documentació o una sol·licitud d'accés a informació pública haurà de fer una ponderació, cas per cas, en funció de la informació demanada i els interessos que hi concorrin, essent aquesta una anàlisi totalment casuística, ponderada i motivada, abans de poder determinar l'accés a la informació pública sol·licitada, tal i com exigeix el mateix article esmentat que precisa amb detall els principis que han de regir l'aplicació de les limitacions a l'accés.

El posicionament de la Comissió és interpretar el règim d'accés que s'estableix a les taules i en la mesura que aquestes continuïn incorporant aquestes determinacions, com unes orientacions generals per als gestors documentals del règim d'accés d'una determinada sèrie documental. Ara bé, l'establiment d'aquests criteris generals no evita que sigui absolutament necessari, per exigència de la mateixa LTAIPBG, l'anàlisi cas per cas, davant de cada petició o sol·licitud en funció dels límits aplicables i la resolució expressa per l'òrgan competent. Per tant, les consideracions sobre l'accés que preveuen les taules no es poden considerar com la determinació d'un règim d'accés aplicable sinó com un instrument orientatiu per als gestors documentals o les persones que han de resoldre una petició d'accés a informació pública.

3. Observacions concretes sobre les taules d'avaluació i accés documental aprovades, modificades i derogades pel Projecte d'ordre

3.1 Observacions en relació amb la conservació o destrucció de la documentació

Atesa la incidència de la normativa de transparència en l'establiment de les taules d'avaluació i accés documental, es precisen observacions específiques en relació amb les taules que el Projecte d'ordre preveu que s'aprovin o modifiquin, en concret de les quaranta-vuit taules de les quals se'n preveu l'aprovació i de les vint-i-tres de les quals se'n preveu la modificació. Ens referirem a les diferents taules pel número d'expedient que els assigna a cadascuna d'elles el Projecte d'ordre.

Les taules que, en la seva part d'avaluació documental, prevegin un acord de destrucció total o parcial d'una sèrie documental en concret, impedeixen l'accés efectiu a un futur dret d'accés a la informació pública, a excepció de la informació que estigui continguda en altres suports o registres i es pugui garantir la traçabilitat de la informació en taules recapitulatives o en d'altres mitjans existents.

Interessa subratllar i destacar positivament les taules que estableixen el **deure de conservació permanent de la sèrie documental** que tracten, en la mesura que des de la perspectiva del dret d'accés a la informació pública queda garantida l'accessibilitat a aquesta informació. Respecte les incloses a l'annex 1 que fa referència a la «Documentació comuna a les administracions públiques catalanes», destaquen les següents taules:

- Taula 4/2017, relativa a les actes dels òrgans col·legiats de govern d'entitats de l'Administració pública;
- Taules 29/2017 i 30/2017, relatives respectivament al registre i custòdia de menors detinguts i al registre i custòdia de detinguts que preveuen la conservació permanent amb bloqueig de dades fins el moment de destrucció;
- Taula 33/2018, relativa a la planificació de la formació del personal de les administracions públiques;
- Taula 34/2018, relativa als registres d'òrgans de representació del personal al servei de les administracions públiques;
- Taula 36/2018, relativa a la negociació col·lectiva de les condicions de treball dels empleats públics, respecte la qual es preveu conservació permanent de les actes; en aquest cas malgrat es preveu destrucció total de la resta de documentació es considera que el seguiment o anàlisi dels acords principals de la negociació col·lectiva ja queden subsumits en les actes i que els primers quatre anys permeten el primer control sobre el desenvolupament de la negociació, sobretot per les parts que hi participaren;
- Taula 12/2019, relativa als plans de prevenció de riscos laborals;
- Taula 13/2019, relativa a la identificació, avaluació i control de riscos laborals;
- Taula 15/2019, relativa als instruments d'organització dels llocs de treball de l'administració pública, pel que fa a les actes de la comissió tècnica de treball i els acords en cas que no constin a les actes, la memòria i l'instrument de descripció. Es considera suficient que la conservació permanent compregui els documents més significatius malgrat es destrueixi una part dels documents que integren la sèrie.

En relació amb la «Documentació pròpia de la Generalitat de Catalunya», les taules que es proposa conservar de manera permanent són les que es relacionen a continuació:

- Taula 19/2018, relativa a l'autorització ambiental d'activitats.
- Taula 28/2018, relativa a les autoritzacions de transport de servei discrecional consolidat amb reiteració d'itinerari i cobrament per cotxe complet, pel que fa a les autoritzacions de transport dels centres de treball i altres similars, conservació permanent del contracte. Es considera adequada la conservació del contracte com a testimoni de l'activitat de transport, sense que es vegi necessària la conservació de tota la sèrie.
- Taula 30/2018, relativa a l'expedient d'atenció a la víctima del delictes.
- Taula 58/2018, relativa al seguiment i avaluació del dret d'accés a la informació pública.
- Taula 60/2018, relativa a la rendició de comptes de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. En aquesta sèrie com en la relativa a la Taula 58/2018 es preveu la conservació dels informes de seguiment i avaluació de les sol·licituds d'accés en l'àmbit de la Generalitat i les Memòries anuals que aprova la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública per a la seva presentació al Parlament de Catalunya i el Síndic de Greuges.
- Taula 62/2018, relativa a la sèrie JOVO civil (base de dades dels expedients d'assessorament tècnic en l'àmbit de la família).
- Taula 69/2018, relativa a la base de dades de les inscripcions del Voluntariat per la llengua. Es valora positivament que es prevegi la conservació permanent de la base de dades per al seu anàlisi o estudi però s'eliminïn les dades de caràcter personal.
- Taula 70/2019, relativa als expedients d'aportacions definitives i temporals de béns mobles del patrimoni història i cultural català.
- Taula 72/2018, relativa als expedients de propostes d'avaluació i accés documental.
- Taula 1/2019, relativa als expedients d'aprovació de projectes quadriennals de recerca en matèria d'arqueologia i paleontologia.
- Taula 2/2019, relativa als expedients d'autoritzacions d'intervencions arqueològiques i paleontològiques integrades en un projecte d'investigació.
- Taula 3/2019, relativa als expedients d'autoritzacions d'intervencions, arqueològiques i paleontològiques preventives i d'urgència.

Sobre la «Documentació pròpia de les universitats públiques catalanes», les següents taules preveuen la conservació permanent:

- Taula 41/2018, sobre expedients de reconeixement de crèdits acadèmics, pel que fa a la resolució, i si s'escau, del recurs en l'expedient de l'alumne.
- Taula 73/2019, sobre expedients d'avaluació dels mèrits individuals docents i de gestió del personal docent i investigador de les universitats, i en relació amb la conservació permanent de la convocatòria, resolució provisional d'admesos i exclosos, resolució d'exclosos, resolució dels desistiments, propostes de valoració i valoració definitiva per l'Agència de Qualitat Universitària de Catalunya, Resolució de propostes de valoració provisional transitòries de la Comissió Avaluadora, Relació de propostes de valoració de les al·legacions a la Comissió Avaluadora, llistats definitius d'admesos i exclosos, Acord de la Comissió Econòmica del Consell Social, Informe final de la Comissió Avaluadora, signatures electròniques *dettached*.

En relació amb les **modificacions** de taules que preveu l'annex 2, apartat 1, relatiu a la «Documentació comuna al conjunt de les administracions públiques catalanes» cal assenyalar que es preveu la conservació permanent de les taules que es citen a continuació:

- Taula 20/2019, sobre selecció dels empleats públics. En concret, es preveu la conservació permanent de les actes i els acords del tribunal qualificador, les llistes definitives d'admesos, el model de proves i les resolucions;
- Taula 4/2019, sobre plans generals d'ordenació urbana (PGOU);
- Taula 25/2019, sobre expedients de provisió general de llocs de treball. Aquesta taula preveu la conservació permanent de la designació dels membres de la Comissió avaluadora i de l'òrgan tècnic, de les actes de la Comissió avaluació, de la Junta de mèrits i de l'Òrgan tècnic i les llistes definitives de les resolucions, dels documents acreditatius i el càlcul del mèrit;
- Les Taules 6/2019 i 7/2019 preveuen, respectivament, la conservació permanent de plans especials urbanístics i plans parcials urbanístics;
- La Taula 8/2019, sobre aprovació de normes subsidiàries de plantejament urbanístic.

En relació amb les modificacions de les taules que preveu l'annex 2, apartat 2, relatiu a la «Documentació pròpia de l'Administració de la Generalitat de Catalunya» cal assenyalar que es preveu la conservació permanent de la Taula 18/2018, sobre qualificació d'activitats classificades, i la Taula 40/2018, sobre autoritzacions administratives de centres sanitaris i sociosanitaris.

En canvi a l'annex 2, apartat 3, relatiu a la «Documentació pròpia de l'Administració local», no s'hi preveu la conservació permanent de cap taula.

D'altra banda, es qüestiona la **destrucció total d'algunes sèries documentals**, en la mesura que si la informació que contenen no està inclosa en sèries recapitulatives o empaquetada per la normativa sectorial, posaria en risc l'exercici del dret a la informació pública sobre aquests àmbits competencials o funcionals de les administracions, si són significatives des de la perspectiva de la transparència passiva.

Respecte les de l'annex 1 preveuen la destrucció de la sèrie, es formulen les següents consideracions:

- Taula 31/2017, sobre registre de telefonemes, que preveu la destrucció transcorregut vint anys i bloqueig de dades a partir dels tres anys. Malgrat la significació que pot tenir aquesta sèrie, des del punt de vista de la transparència passiva no es qüestiona la seva destrucció per ser un àmbit regulat i perquè es preveu una adaptació al nou Reglament europeu de protecció de dades.
- Taula 31/2018, sobre inscripció i autorització a activitats formatives, que preveu la destrucció transcorreguts sis anys comptats a partir de la remissió del Compte General a la Sindicatura de Comptes. **En general i respecte totes les taules que preveuen la destrucció de la documentació transcorreguts sis anys comptadors a partir de la remissió de la informació a la Sindicatura de Comptes es considera que es garanteix de forma suficient la traçabilitat de la informació, sens perjudici que pugui resultar, en alguna sèrie, un termini massa curt, supòsits en què expressament es mencionarà, si és el cas.**
- Taula 32/2018, sobre organització d'activitats formatives, que preveu la destrucció de la documentació transcorreguts sis anys comptats a partir de la remissió del Compte General a la Sindicatura de Comptes.
- Taula 35/2018, sobre òrgans de representació sindical del personal al servei de les administracions públiques. No es qüestiona la destrucció atès que la informació més rellevant en aquest àmbit es conserva en aplicació de la Taula 34/2018 del registre d'òrgans de representació.
- Taula 37/2018, sobre consultes dels òrgans de representació dels empleats públics a l'administració. Es proposa la destrucció total transcorregut tres anys. Atesa la significació des de la

perspectiva del dret d'accés, no es qüestiona el termini de conservació previ a la destrucció, ja que es tracta d'una activitat consultiva dels òrgans de representació amb l'administració.

- Taula 38/2018, sobre gestió de la bossa d'hores de crèdit horari sindical. Es proposa la destrucció total transcorreguts tres anys. Es considera un termini suficient en atenció a la significació de la informació que conté la sèrie.
- Taula 39/2018, sobre gestió dels locals de les seccions sindicals. Es proposa la destrucció total transcorreguts sis anys comptats a partir de la remissió del Compte General a la Sindicatura de Comptes.
- Taula 49/2018, sobre compensació de deutes tributaris. Es proposa la destrucció total transcorreguts sis anys comptats des de la data de remissió a l'òrgan o òrgans de control extern.
- Taula 55/2018, sobre calendari laboral. Se'n proposa la destrucció total transcorreguts tres anys des de la finalització del calendari. Atesa la naturalesa de la informació, no es qüestiona la seva destrucció des de la perspectiva de la transparència, atès d'altra banda, al fet que la seva aprovació ja té també publicitat legal.
- Taula 14/2019, sobre plans tècnics d'emergència; se'n proposa l'eliminació total en el termini de tres anys des de la modificació del pla tècnic d'emergència o tancament del centre de treball. Atesa la naturalesa de la informació, no es qüestiona la seva destrucció des de la perspectiva de la transparència.
- Taula 16/2019, sobre oferta d'ocupació pública; es preveu la destrucció total en el termini de quatre anys. De l'oferta d'ocupació pública en queda constància en les publicacions en els diaris i butlletins oficials, per tant, atès el contingut de la sèrie que només conté la proposta, la seva aprovació i publicació es considera un termini suficient de conservació.

Respecte l'annex 1 però sobre les taules relatives a la «Documentació pròpia de la Generalitat de Catalunya», preveuen la destrucció total:

- Taula 74/2013, sobre actuacions sanitàries d'urgència a petició de les mútues d'accidents de treball i malalties professionals. Es preveu l'eliminació total en el termini de cinc anys, però des de la perspectiva del dret d'accés no es qüestiona el termini de conservació, atès que no comporta cap despesa per a l'administració pública.
- Taula 9/2018, sobre declaració d'estupefaents. Es preveu la destrucció total en el termini de cinc anys. Es considera que la destrucció total no afectaria el dret d'accés perquè la informació es conserva a l'Agència Espanyola del Medicament i Productes Sanitaris, que garantiria el dret d'accés a la informació pública.
- Taula 10/2018, sobre certificació tècnico sanitària de vehicles de transport sanitari. Es preveu la destrucció total transcorreguts catorze anys. No es qüestiona aquest termini des del punt de vista del dret d'accés atès que es considera que el control de l'exercici d'aquesta funció de certificació queda garantit en l'extensió del termini de conservació a catorze anys.
- Taula 21/2018, sobre convalidació d'inversions destinades a la protecció del medi ambient. Es preveu la destrucció total en el termini de cinc anys, però la informació es conserva en format electrònic de manera que es garanteix el possible exercici el dret d'accés a la informació pública.
- Taula 22/2018, sobre atorgament d'etiquetatge ecològic. Es preveu l'eliminació total transcorreguts vuit anys des de l'obtenció de l'etiqueta ecològica. Malgrat hi ha una certa traçabilitat de la informació, atès que es tracta de l'exercici d'una funció administrativa amb molta rellevància social, es considera un termini massa breu. La publicació dels productes que ostenten les etiquetes ecològiques no és suficient per conèixer el procediment d'assignació de l'etiqueta i el compliment dels requisits.
- Taula 23/2018, sobre adhesió al sistema comunitari de gestió i auditoria ambiental. Es preveu la destrucció total de la documentació transcorreguts quatre anys a comptar des de la resolució de

la cancel·lació de la inscripció. Des de la perspectiva del dret d'accés, es considera un termini suficient de conservació.

- Taula 24/2018, sobre ajuts per a actuacions de foment i d'implantació de sistemes voluntaris de gestió ambiental. Es preveu la destrucció total transcorreguts sis anys, comptats a partir de la remissió del Compte General a la Sindicatura de Comptes. En el cas de finançament mitjançant un programa europeu, sempre han d'haver transcorregut tres anys des del seu tancament. Atesa la seva rellevància per al retiment de comptes, es considera un termini massa breu de conservació i es proposa un termini més extens de conservació, tenint en compte que la Taula 25/2018 que també tracta de l'exercici de potestats de foment de l'administració pública que tenen una rellevància des del punt de vista de la disposició de fons públics preveu un termini de quinze anys.
- Taula 25/2018, sobre subvencions per al foment de l'ecoetiquetatge, el distintiu de garantia i l'ecodisseny. Es preveu la destrucció total transcorregut el termini de quinze anys a partir del tancament de l'expedient.
- Taula 26/2018, sobre el distintiu de garantia de qualitat ambiental. Es preveu l'eliminació total transcorregut el termini de sis anys comptats a partir de la seva remissió a la Sindicatura de Comptes. Malgrat hi ha una certa traçabilitat de la informació, atès que es tracta de l'exercici d'una funció administrativa amb molta rellevància social, es considera un termini massa breu. La renovació dels distintius de garantia de qualitat ambiental no garanteixen la traçabilitat de la concessió d'aquest qualificatiu.
- Taula 61/2018, sobre assessoraments tècnics en l'àmbit de la família. Es preveu l'eliminació total transcorregut el termini de cinquanta anys amb dades pseudoanonimitzades un cop s'hagi acabat la intervenció tècnica. Es considera adequada la conservació atès que es tracta d'un àmbit regulat i d'especial afectació per a les persones que consten en els expedients que contenen dades especialment protegides.
- Taula 63/2018, sobre indemnitzacions econòmiques per les actuacions professionals dels advocats i procuradors dels tribunals en matèries de serveis d'orientació jurídica, assistència jurídica gratuïta i torn d'ofici. Es preveu l'eliminació total, transcorreguts sis anys comptats a partir de la seva remissió a la Sindicatura de Comptes.
- Taula 64/2018, sobre pagaments de peritatge judicials. Se'n proposa l'eliminació total transcorreguts sis anys a partir de la data de la sentència ferma. No es qüestiona aquest termini atès que es tracta de l'exercici d'una potestat reglada i condicionada a les actuacions judicials de referència.
- Taula 65/2018, sobre subvencions a municipis amb jutjat de pau. Es preveu l'eliminació total, transcorreguts sis anys comptats a partir de la seva remissió a la Sindicatura de Comptes.
- Taula 69/2018, sobre inscripcions al programa de voluntariat per la llengua. Es preveu l'eliminació total transcorregut un termini de cinc anys. Atesa la naturalesa de la informació i l'existència del Registre de les bases de dades de les inscripcions del voluntariat per la llengua (Taula 69/2018) de conservació permanent no es qüestiona el termini de conservació.

Respecte les taules de l'annex 2, que es modifiquen, preveuen la **destrucció de la sèrie**:

- Taula 56/2018, sobre expedients de sol·licituds de vacances, permisos i llicències. Se'n preveu la destrucció total transcorreguts quatre anys des del gaudiment de les vacances, permís o llicència. No es qüestiona el termini atès que la regulació sectorial preveu la prescripció de les infraccions en aquest àmbit.
- Taula 51/2018, sobre expedients per serveis extraordinaris. Se'n preveu la destrucció total en un termini de cinc anys; tanmateix la modificació no afecta el termini de conservació.

- Taula 53/2018, sobre incidències horàries. Se'n preveu la destrucció total transcorregut un any des de l'acabament de l'any natural en què s'han produït; tanmateix la modificació no afecta el termini de conservació.
- Taula 44/2018, sobre devolució d'ingressos indeguts. Se'n preveu la destrucció total en el termini de sis anys comptats des de la data de remissió a l'òrgan o òrgans de control extern.
- Taula 66/2018, sobre expedients d'edició d'edictes i anuncis. Se'n preveu l'eliminació total, transcorreguts sis anys comptats a partir de la seva remissió a la Sindicatura de Comptes.
- Taula 19/2019, sobre selecció directa de l'empleat públic. Se'n preveu l'eliminació total transcorregut el termini de vuit anys. Atesa la transcendència que té aquesta informació per al control de l'exercici de funcions discrecionals com són la selecció de treballadors públics de forma directa, es considera un termini massa breu de conservació.
- Taula 54/2018, sobre identificació del personal al servei de l'Administració pública. Se'n preveu la destrucció total quan s'hagi exhaurit el termini d'ús establert; tanmateix la modificació no afecta el termini de conservació.
- Taula 10/2019, sobre expedients sancionadors per infraccions lleus en matèria d'urbanisme. Se'n preveu la destrucció total transcorreguts quatre anys des de la finalització de l'expedient. La conservació està regulada per la normativa sectorial; tanmateix la modificació no afecta el termini de conservació.
- Taula 18/2019, sobre sol·licituds de treball, se'n preveu la destrucció total transcorregut el termini de dos anys. Atès que es tracta de sol·licituds presentades fora de convocatòries de llocs de treball, el termini de conservació es veu adient.
- Taula 48/2018, sobre fraccionament i/o ajornaments de deutes tributaris. Se'n preveu la destrucció total, transcorregut el termini de sis anys comptats des de la data de remissió a l'òrgan o òrgans de control extern. Malgrat en aquest supòsit hi ha la traçabilitat del control per part d'un òrgan extern, es tracta de l'exercici d'una potestat discrecional i per tant, des de la perspectiva del dret d'accés es considera un termini massa breu de conservació als efectes de garantir el retiment de comptes i el control de la corrupció.
- Taula 67/2018, sobre expedients d'edició de textos normatius per publicar al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Se'n preveu l'eliminació total transcorregut el termini de sis anys comptats a partir de la seva remissió a la Sindicatura de Comptes.

Sobre la documentació pròpia de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, en aquest mateix annex, només es preveu la destrucció d'aquesta taula:

- Taula 42/2018, sobre les comunicacions de publicitat de medicaments d'ús humà adreçada a professionals. Se'n preveu la destrucció total transcorregut el termini de cinc anys. Atesa la naturalesa de la informació no sembla significativa des de la transparència aquesta sèrie documental i existeix una sèrie recapitulativa que és l'índex anual d'activitats publicitàries.

Sobre la documentació pròpia de l'administració local

- Taula 43/2018, sobre modificacions del padró de l'impost de vehicles de tracció mecànica. Se'n preveu la destrucció total transcorregut el termini de sis anys comptats des de la data de remissió a l'òrgan o òrgans de control extern.
- Taula 5/2019, sobre certificats d'aprofitament urbanístic. Se'n preveu la destrucció total en el termini d'un any. Es considera un termini massa breu, atès que hi ha una valoració jurídica en el certificat i encara que la seva validesa sigui temporal, el control de l'emissió del certificat requereix un termini de conservació més extens.
- Taula 46/2018, sobre exempcions i bonificacions de l'impost sobre vehicles de tracció mecànica. Se'n preveu la destrucció total transcorreguts sis anys a comptar des de la data de remissió a l'òrgan o òrgans de control extern.

Per altra banda, trobem taules com la 3/2017, 5/2017, 34/2017, 37/2017, 38/2017, 43/2017, 44/2017 i 45/2017, de nova aprovació, en les quals l'autorització de destrucció de la documentació s'empara en la **duplicitat o traçabilitat de la informació en la mesura que es remet a la Sindicatura de Comptes**. Són taules relatives a «expedients de gestió d'edicions i publicacions, de rescabament de despeses per assistència sanitària», sobre subvencions en l'àmbit del Departament de Treball i el «registre d'autoritzacions de circulació de transports especials», de manera que es considera que amb el seu seguiment per part de la Sindicatura podria ser suficient. Preveuen que, un cop han transcorregut sis anys des de la remissió la Sindicatura de Comptes, la informació pugui ser destruïda. Aquest termini, augmenta, en particular, en el supòsit de la Taula 3/2017, relativa al «rescabament de despeses per assistència sanitària aliena», quan es parla d'expedients denegatoris, on s'han de suprimir transcorreguts deu anys.

3.2 Observacions en relació amb les previsions sobre l'accés als documents

En darrer terme, cal fer menció als diferents apartats de les taules que estableixen el «Règim d'accés». En general s'estableix un règim d'accés lliure, sempre que no concorri cap altre dret que hagi de prevaldre; en els supòsits en què concorren altres drets o interessos que hagin de ser ponderats, s'estableix un accés parcial a la informació. És necessari assenyalar que aquest règim que s'exposa a l'Ordre es prou ample perquè es pugui valorar la concurrència de límits que siguin d'aplicació, sempre de conformitat amb la normativa de transparència i sempre interpretat aquest règim d'accés de conformitat amb les consideracions generals formulades al FJ segon d'aquest Informe.

En relació amb l'apartat relatiu a la «Fonamentació jurídica» de les taules es fa referència als articles 23, 24 i 25 quan la documentació de la taula conté dades de caràcter personal. També es referencien els articles homòlegs a la Llei estatal de transparència, accés a la informació pública i bon govern, article 15, en els seus diferents apartats. En altres ocasions, es menciona algun dels límits que es troben previstos a l'article 21 de l'LTAIPBG. En la mesura que siguin les previsions normatives adequades respecte la tipologia de la informació que contenen les diferents taules es considera orientativa la seva cita, sens perjudici que en el cas concret calgui tenir en compte altres limitacions, restriccions o previsions normatives sectorials que hauran de ser tingudes en compte abans de resoldre l'accés a determinada informació. Cal recordar, que la possible concurrència d'un límit o les limitacions de la protecció de les dades personals han de ser en la majoria dels casos ponderades i valorades cas per cas. Alhora caldrà tenir present que pel fet de no haver citat un dels límits previstos legalment no evita la seva concurrència en un supòsit concret. En tot cas, caldrà que l'òrgan competent resolgui expressament la sol·licitud d'accés a informació pública.

Tal i com s'ha expressat amb anterioritat les taules d'accés i avaluació documental s'han de considerar exclusivament com unes guies i no poden tenir per tant, naturalesa de determinació general. D'aquesta manera, el fet que es faci referència expressament a uns límits concrets i no a d'altres a la «Fonamentació jurídica» de cada taula es pot considerar oportú sempre i quan l'operador que ha de dur a terme la tasca de valorar una determinada sol·licitud d'accés no desconegui ni obvii altres limitacions o normes que puguin concórrer i per tant,

no interpreti com una relació tancada i excloent els articles esmentats en aquest apartat per a una determinada taula.

També es qüestiona que sigui adequat i pràctic per a l'operador que en la fonamentació jurídica de l'accés es citin els límits tant de la normativa catalana com de la estatal quan aquests són coincidents i especialment en aquells supòsits en què el legislador català ha optat per una major exposició i per tant, el límit de la llei catalana és menys restrictiu que el de la llei estatal.

En tot cas, des de la perspectiva de l'exercici del dret d'accés sempre serà necessari que l'accés efectiu a una determinada informació continguda en una sèrie documental avaluada i que té la seva corresponent taula aprovada, es resolgui un cop valorat el cas concret segons si hi concorren límits dels previstos per l'article 21 LTAIPBG o la informació demanada conté dades de caràcter personal i per tant, segons siguin aplicables els articles 23 i 24 LTAIPBG.

Tanmateix i a fi de dotar de més coherència els articles esmentats en cada una de les taules es considera convenient completar-les en els termes següents i citades per ordre de referència segons el Projecte:

- A les Taules 4/2017, 30/2017, 31/2018, 32/2018, 33/2018, 34/2018, 35/2018, 36/2018, 37/2018, 38/2018, 49/2018, 12/2019, 13/2019, 14/2019, 15/2019, 16/2019, 9/2018, 10/2018, 19/2018, 21/2018, 22/2018, 23/2018, 24/2018, 25/2018, 26/2018, 28/2018, 61/2018, 62/2018, 63/2018, 64/2018, 65/2018, 69/2018, 70/2018, 1/2019, 3/2019, 41/2018, 73/2018, 56/2018, 51/2018, 20/2019, 53/2018, 44/2018, 66/2018, 4/2019, 19/2019, 25/2019, 54/2018, 6/2019, 7/2019, 8/2019, 18/2019, 48/2018, 67/2018, 18/2018, 42/2018, 43/2018, 5/2019, 46/2018 mancaria citar l'article 16 de la Llei estatal atès que és l'equivalent a l'article 25 citat de l'LTAIPBG.
- A la Taula 29/2017, mancaria citar els articles 14.1 e) i 15.1 de la Llei estatal atès que són, respectivament, els equivalents als articles 21.1 b) i 23 citats de l'LTAIPBG.
- A la Taula 31/2017, s'hauria de modificar l'apartat j) de l'article 14.1 de la Llei estatal per l'apartat e) del mateix article 14.1, atès que és el que fa referència al límit relacionat amb la prevenció, investigació i sanció dels il·lícits penals, administratius o disciplinaris, que també es menciona a l'article 21.1 b) LTAIPBG.
- A les Taules 22/2018 i 26/2018 s'hauria d'afegir una referència a l'article 21.1 g) LTAIPBG atès que es fa referència a l'article 14.1 j) de la Llei estatal, que preveu el límit relatiu al secret professional i la propietat intel·lectual i industrial.
- A les Taules 30/2017, 34/2018, 35/2018, 36/2018, 37/2018, 38/2018, 49/2018, 61/2018, 62/2018, 56/2018, 53/2018, 44/2018, 48/2018, mancaria citar l'article 9.1 del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE.

CONCLUSIÓ

Examinat el Projecte d'ordre CLT/ /2019 per la qual s'aproven, es modifiquen i es deroguen taules d'avaluació i accés documental, el Ple de la GAIP, en la sessió de 20 de juny de 2019, el considera adequat a les previsions sobre el dret d'accés a la informació pública contingudes a l'LTAIPBG, sempre que es tinguin en compte les consideracions fetes en aquest informe.

Presidenta

Informe sobre el Projecte de decret / /2019 pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament parcial de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern

Antecedents

1. El secretari de Transparència i Govern Obert tramet a la GAIP el dia 14 d'octubre de 2019 el Projecte de decret / /2019 pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament parcial de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, a fi que aquesta emeti l'informe previst a l'article 7.1.h del Reglament d'aquesta Comissió.
2. El Projecte de decret va ser aprovat pel Consell Tècnic del Govern en la sessió de 25 de setembre i ha estat sotmès a informació pública mitjançant l'edicta de 2 d'octubre de 2019, DOGC 7976, del 8 d'octubre de 2019.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP per emetre aquest informe

Tal i com preveu l'article 39.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG), la GAIP és «*l'encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública*» que regula la mateixa llei. En termes equivalents ho preveu l'article 1 del Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (RGAIP), aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol.

El capítol II del Reglament de la Comissió, el qual regula les funcions que li corresponen, en el seu article 7.2.h), preveu que correspon a la Comissió de Garantia la funció d'emetre informe sobre els projectes normatius que elabori una administració pública catalana quan reguli, de forma directa o indirecta, el dret d'accés a informació pública, com és el cas que ens ocupa, o bé, quan a criteri de l'òrgan impulsor de la norma, pugui tenir alguna rellevància sobre aquest dret.

És de conformitat amb aquesta previsió que la Comissió ha d'emetre informe en relació amb el Projecte de decret / /2019 pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament parcial de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, el qual incideix directament sobre el dret d'accés, ja sigui de forma expressa al Títol III expressament dedicat al Dret d'accés a la informació pública, com de forma indirecta en d'altres de les previsions del projecte normatiu com poden ser disposicions de caràcter general, definicions o sobre els subjectes obligats.

2. Consideracions de caràcter general sobre el Projecte de decret

A continuació es formulen algunes consideracions generals en relació amb el contingut del Projecte de decret, fent esment dels diferents apartats o títols sobre els quals incideixen.

2.1 Títol del Reglament

Una de les finalitats de la transparència és que la ciutadania pugui identificar clarament les disposicions i els altres documents públics de rellevància. Aquest Reglament en té, de rellevància, i seria convenient que fos fàcilment identificable pel seu títol per a la ciutadania. Dir que és de desenvolupament parcial de l'LTAIPBG és cert, però no diu res sobre quin és el seu contingut. El cas és que desenvolupa les matèries de transparència i del dret d'accés a la informació pública (llevat d'alguna qüestió, com ara la GAIP, que té el seu reglament específic; però això no treu que aquest Reglament es pugui definir com el que, amb caràcter general, regula la transparència i el dret d'accés); per tant, estaria bé que això sigui clarament reflectit al títol. Es proposa, per tant, el títol següent: *Reglament de transparència i dret d'accés a la informació pública*. I es podria afegir al final, als efectes de complir amb els protocols de denominació de les normes, la informació formal: «*que desenvolupa parcialment la Llei 19/2014...*». En aquests termes el present Projecte de decret esdevindria el Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament de transparència i dret d'accés a la informació pública, que desenvolupa parcialment la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

2.2 Finalitat general del Reglament

En termes generals, cal assenyalar que el Reglament ha de desplegar l'LTAIPBG, concretar-ne o precisar-ne aquells elements que requereixen d'un desenvolupament més específic que en faciliti la seva aplicació-especialment, des del punt de vista del procediment i de la concreció dels continguts de publicitat activa-, però sempre dins del marc de la llei i amb el més absolut respecte i garantia al principi de jerarquia normativa i sense col·lidir amb les disposicions expressades de la llei ni la seva finalitat inequívoca de garantir la transparència de l'activitat pública i l'exercici ple del dret d'accés de les persones a la informació i a la documentació pública. Si el Reglament no desplega els preceptes legals sinó que, de fet, els modifica en sentit restrictiu de manera que en resulti perjudicat el dret de la ciutadania a accedir a informació pública, seria un reglament *contra legem*.

És per aquest motiu que cal reconsiderar algunes de les previsions d'aquest Reglament i reflexionar sobre si el seu contingut precisa i concreta l'LTAIPBG, o bé resulta restrictiu i per tant, contrari als termes de la Llei que és objecte de desplegament.

3. Consideracions sobre l'articulat del Reglament

S'introdueixen a continuació diferents consideracions sobre els diferents títols, amb algunes valoracions generals sobre capítols o articles sencers i d'altres que incorporen propostes alternatives de redactat.

3.1 Títol I. Disposicions generals

En relació amb el Títol I es formulen les consideracions següents:

Article 2

L'article 2 té un contingut confús i no afegeix res a l'article 3 de la Llei, que és molt més clar i que no sembla que planteji especials problemes d'interpretació. Proposem substituir-lo per una remissió general, com ara la següent:

«L'àmbit subjectiu d'aplicació d'aquest Reglament és el definit per l'article 3 LTAIPBG, sens perjudici de les singularitats previstes en alguns preceptes».

Articles 3, 4, 5 i 6

Els articles 3 i 5 no afegeixen res a allò previst per l'article 3 de la Llei i, malgrat el seu caràcter de mínims, les referències que fan als Registres dels respectius sectors públics poden tenir efectes reduccionistes de l'àmbit subjectiu. Aquesta consideració, afegida a la necessitat de depurar les normes de disposicions sobreres, als efectes de reforçar la seva claredat, aconsella suprimir-los.

També proposem suprimir els articles 4 i 6. Només té utilitat la definició dels conceptes d'alts càrrecs i de personal directiu als efectes de la publicitat de les seves retribucions. Per tant, aquesta regulació s'ha de dur al precepte o preceptes que desenvolupen l'article 11.1.b de la Llei, i prou.

Articles 7 a 10

Articles 7 a 10: El redactat actual resulta reduccionista i limitatiu en relació amb la llei que desplega, i per tant, caldria modificar els articles següents eliminant les referències potencialment restrictives de l'àmbit subjectiu de les obligacions de publicitat activa, en el sentit que s'indica tot seguit:

- 7.1.a: la referència a què les funcions públiques i les potestats administratives hagin de ser assignades normativament pot resultar restrictiva respecte de la regulació legal, que no preveu aquesta limitació. En el cas de les potestats, és obvi que només poden ser assignades normativament. Però hi pot haver casos de funcions públiques assignades per altres títols jurídics, com ara funcions d'inspecció.
- 7.1.b: el requisit de que els serveis públics hagin de ser adreçats a la ciutadania no és a la llei, i pot resultar restrictiu. Per exemple, poden ser adreçats a les empreses.
- 7.1.c, segona línia del paràgraf segon: «i no com a transferència» deu ser un error, i deu voler dir «o com a transferència». A més, tot aquest paràgraf resulta restrictiu respecte de les previsions legals, perquè hi poden haver fàcilment fons públics que queden fora del capítol 4.
- 7.3: al final de l'apartat només es preveuen responsabilitats als efectes de la publicitat activa, quan sembla que també n'hi haurien d'haver per tal de complir les obligacions del dret d'accés a la informació pública, si s'escau.
- 8.2.a: limitar els ajuts públics a les aportacions dineràries és reduccionista, perquè també poden ser en espècie. Per exemple, l'ús d'equipaments públics (hotel d'entitats, p. ex.), molt habitual en el cas de les entitats ciutadanes locals.
- 8.2.c: el requisit de la personalitat jurídica pot resultar reduccionista. Per exemple, els grups polítics municipals no tenen personalitat jurídica i perceben subvencions.
- 10.1: no sembla justificat excloure de les retribucions les dietes per assistència a sessions, que tenen un contingut retributiu evident.

3.2 Títol II Publicitat activa

3.2.1 Valoració general sobre el Títol II relatiu a la Publicitat activa

Amb caràcter general, sembla qüestionable distingir en dos capítols diferents les obligacions de publicitat activa de l'Administració de la Generalitat i les de les entitats locals. En primer lloc, perquè la majoria de preceptes són reiteratius, de manera que la norma resulta inneces-

sàriament llarga i feixuga. I en segon lloc, perquè pot convidar a qüestionar-ne la legitimitat competencial. Moltes de les matèries regulades per aquest títol tenen una forta càrrega interna o organitzativa, àmbit en el qual els reglaments de la Generalitat poden qüestionar l'autonomia dels ens locals. Els preceptes legals que regulen les obligacions de publicitat activa són prou detallats, com perquè des dels governs locals es pugui reivindicar legítimament la competència exclusiva per desenvolupar-los.

El risc que s'acaba d'apuntar es dilueix si la regulació reglamentària de les obligacions de publicitat activa és comuna per a totes les administracions de Catalunya. En aquest plantejament, el Reglament pot invocar un element legitimador més clar: la necessitat d'establir uns estàndards mínims compartits per totes les administracions. I si en algun punt sorgeix la necessitat de fer referència a algun concepte o element propi d'alguna de les administracions implicades, se'n fa referència i prou, sense necessitat de duplicar tota la regulació.

3.2.2 Anàlisi concret d'articles del Títol II, Capítol I

Article 11

En relació amb l'article 11.1, segon i tercer paràgrafs, relatiu a les obligacions generals i actualització de la informació es proposa una esmena de modificació:

«La periodicitat de l'actualització serà, com a mínim, ~~anual~~ semestral,...

Es proposa una actualització semestral per evitar la contradicció flagrant entre l'exigència del primer paràgraf del punt 1, d'actualització permanent de la informació (que reproduïx literalment l'exigència de l'article 6.1.b LTAIPBG) amb el segon paràgraf, que fa una interpretació excessivament laxa i incoherent fixant que el període d'actualització serà, com a mínim, anual. El Reglament no pot diluir tant l'exigència legal que preveu que la informació publicada al portal sigui revisada i actualitzada amb caràcter permanent.

Respecte el segon paràgraf es proposa una esmena d'addició:

«En cas que la informació no estigui actualitzada d'acord amb la periodicitat exigible, s'ha de fer constar expressament *aquesta circumstància*, el motiu o motius que ho impedeixen *i la previsió temporal d'actualització al portal de transparència*».

Es proposa complementar aquest paràgraf atès que l'incompliment legal i reglamentari de l'obligació de fer publicitat activa actualitzada de la informació exigeix no solament la constància i la justificació pública del seu incompliment, sinó també l'assumpció pública d'un compromís temporal concret de regularització del compliment de les obligacions de publicitat activa per part dels subjectes obligats.

En relació amb el l'apartat 7 del mateix article 11, paràgraf segon, relatiu a les obligacions generals i autoavaluació

«L'avaluació interna ha de basar-se en el procediment i indicadors objectius continguts al model d'avaluació que aprova a aquest efecte l'òrgan de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic competent en matèria de transparència. El model d'avaluació ha d'incorporar com a indicador els incompliments detectats en l'avaluació anual del Síndic, si escau, i els pronunciaments de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en les resolucions de reclamacions d'accés i en els criteris generals o dictàmens emesos en

exercici de la seva funció orientadora del subjectes obligats en matèria de transparència o publicitat activa, establerta a l'article 7.2. i) i l) del Reglament de la Comissió, aprovat per Decret 111/2017, de 18 de juliol.»

Es proposa incorporar aquest paràgraf perquè el model d'avaluació intern no pot desconèixer les valoracions o avaluacions realitzades pels òrgans de control extern previstos per la llei.

Article 12

Respecte l'article 12, a l'apartat 1 seria recomanable requerir, a més a més de la identificació de les unitats administratives, la relació existent entre elles. L'organització no es limita a la relació dels òrgans, sinó que també comporta definir o expressar les relacions (de subordinació, jerarquia, etc.) que els vinculen i que expliquen la posició respectiva de cada un d'ells en el conjunt de l'organització, incloses les seves funcions.

Article 13

En relació amb l'article 13 3.f: sembla que hauria de ser formulat al revés. D'acord amb el criteri de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades se sol entendre que s'ha de respectar l'anonimat (almenys parcial) de les persones que aspiren a l'ocupació pública, i que es pot facilitar el nom de les persones finalment seleccionades, ja que normativament s'ha de publicar oficialment la seva designació. Doncs bé: en aquest cas la publicació de les 4 últimes xifres del NIF (seudonimització) té sentit per a les persones admeses a la prova, de qui no s'hauria de publicar el nom, i en canvi, es pot difondre el nom (i prou) de la seleccionada. En relació amb l'apartat 6 del mateix article 13 sobre els alliberats sindicals caldria publicar no només el nombre, sinó també el nom i el sindicat que representen. Aquestes persones han participat en processos electorals, han fet promoció de la seva candidatura; és rellevant per a les seves funcions representatives i pel comportament dels sindicats respectius que siguin totalment transparents respecte dels recursos públics que perceben per desenvolupar la seva tasca.

Article 14

Respecte l'apartat primer de l'article 14, aquest és el lloc idoni on determinar qui són els alts càrrecs i els directius de les entitats del sector públic. En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, el concepte d'alt càrrec ja està força clar. En l'àmbit de l'Administració local són els i les electes.

Els directius de les entitats convindria concretar-los una mica més del que fa la Llei 2/2014, que és molt confusa. Es podria fer una llista de mínims, complementada amb la resta de càrrecs en els què concorren les circumstàncies de la disposició addicional 21 de la Llei 2/2014. La llista de mínims hauria de ser la següent:

- Persona titular de la presidència de l'entitat o empresa pública.
- Persona titular de la vici-presidència executiva.
- Conseller o consellera delegada.
- Director o directora general o càrrec equivalent.
- Quantitats percebudes pels membres dels consells d'administració o equivalents per retribuir aquesta condició.
- Més la referència als altres que tinguin aquesta condició en aplicació de la disposició addicional 21 de la Llei 2/2014.

En tot cas, la transparència de les retribucions no s'hauria de limitar a aquests mínims legals. En aplicació de l'article 8.1.m de la Llei, cal fer publicitat activa de molta més informació retributiva, ja que és evident que aquesta és una de les matèries que són amb més freqüència objecte de sol·licituds d'informació.

Per tant, **o bé en l'apartat relatiu al personal, o bé en el relatiu als directius i als càrrecs, caldria establir l'obligació de fer publicitat activa del total anual de retribucions percebudes per cadascuna de les persones (identificades amb el seu nom i cognoms, càrrec i tipus de vinculació amb l'Administració)** que presten els seus serveis a qualsevol de les administracions, entitats o empreses o altre tipus d'organismes definits per l'article 3.1.a, b o c de la Llei i que reuneixin alguna de les circumstàncies següents:

- Ocupar un lloc de Direcció de Serveis o equivalent o superior.
- Ser personal eventual.
- Haver obtingut el lloc de treball per lliure designació.
- Guanyar unes retribucions íntegres anuals, sumant tots els conceptes, superiors a la retribució mitja de les direccions de serveis de l'Administració de la Generalitat.

La difusió personalitzada d'aquestes retribucions té la seva empara en els criteris acordats fa temps entre l'Agència Espanyola de Protecció de Dades i el Consell de Transparència i Bon Govern de l'Estat.

Atès que moltes sol·licituds d'informació pública demanen, o bé retribucions d'autoritats o personal, o bé, dades sobre processos selectius o de promoció de personal, o inclouen dades sobre la participació d'autoritats o funcionaris determinats en el funcionament dels serveis i de les activitats públiques, per a un funcionament més àgil del dret d'accés seria recomanable establir les bases que facilitin lliurar aquesta mena d'informació, sense necessitat de fer actuacions burocràticament massa pesades.

Amb aquesta finalitat **es proposa que en el moment d'iniciar, per qualsevol relació administrativa, mercantil o laboral, la prestació de serveis a les administracions o al sector públic, les persones contractades o nomenades hagin de ser informades formalment de què les seves dades personals, associades a les activitats públiques que exerceixen, al procediment seguit per a la seva selecció i promoció professional o als seus drets i deures en el marc de la relació jurídica que tenen amb l'administració o amb el sector públic (llevat de les que siguin especialment protegides), poden ser cedides si són sol·licitades en exercici del dret d'accés a la informació pública;** en el rebut d'assabentat/da d'aquest advertiment també haurien d'acceptar que aquestes cessions es facin sense que se'ls faci prèviament el trasllat previ regulat per l'article 31 LTAIP-BG, llevat que posin de manifest o l'administració o entitat pública en la que presten els seus serveis conegui d'ofici que la difusió de la seva identitat al servei públic pugui causar-les un perjudici singular. Així mateix, l'oposició a l'accés a les dades per motius fonamentats haurà de ser comunicada per la persona afectada a l'administració, essent ella la coneixedora de les circumstàncies que es puguin oposar -seguretat de la persona, intimitat, altres circumstàncies especials que puguin justificar que una persona en concret requereixi que es restringeixi l'accés a les seves dades- i de quan aquestes s'inicien o cessen.

En matèria de retribucions, **caldria introduir també en algun lloc que la informació retributiva publicada ha d'incloure totes les retribucions percebudes, incloses les**

assistències a reunions i similars, de la mateixa o d'altres administracions o entitats a la qual presta els seus serveis principals l'alt càrrec, directiu o empleat públic.

Article 17

En relació amb l'article 17, a més de difondre la informació requerida de les campanyes institucionals, caldria requerir el mateix en relació amb la publicitat en general feta per qualsevol administració o entitat, com ara la publicitat sobre infraestructures o serveis (horaris, talls de carreteres, etc.), ja que són activitats que poden comportar esmerçar-hi molts recursos, que podrien ser objecte d'assignació tendenciosa.

Article 18

D'altra banda, en relació amb l'article 18.1 relatiu a la Gestió del Patrimoni es proposa la següent esmena d'addició tenint en compte que el valor econòmic del patrimoni constitueix també un element rellevant en la transparència del patrimoni públic.

«1. Als efectes de la lletra a) de l'article 11.2 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'ha de publicar la informació relativa als béns que siguin propietat de l'Administració de la Generalitat o del seu sector, o sobre els quals disposi de drets d'altra naturalesa, amb indicació del tipus de dret de la seva titularitat sobre el bé, el títol i la data d'adquisició i l'import total de l'adquisició, una breu descripció de l'ús o destinació i de la situació física del bé, que en el cas de béns immobles inclou, *almenys*, la població i l'adreça d'ubicació, la superfície total i la superfície construïda, *i el valor cadastral*, entre d'altres».

Article 21

En relació amb l'article 21 Estudis, informes i dictàmens es proposa la següent esmena de modificació, addició i supressió als efectes que quedi redactat en els termes següents:

1. *Als efectes de la lletra h) de l'article 8.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'entén com a estudi o informe subjecte a l'obligació de publicitat activa qualsevol estudi o informe elaborat per l'Administració; els elaborats per tercers en relació amb la realització de serveis d'interès general o universal, l'exercici de funcions públiques o de potestats administratives o que presten serveis públics a què fa referència l'article 3.1.d i e de la Llei 19/2014, del 29 de desembre; els estudis o dictàmens encarregats a tercers en el marc d'un contracte de serveis; els informes o estudis lliurats a l'Administració per grups d'interès o d'experts.*
2. *Les obligacions de publicitat activa dels estudis i informes prevista a l'article 8.1.h) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, compren, en tot cas, la publicació del text de l'estudi o informe, preferentment en format reutilitzable, sens perjudici de l'avertiment jurídic corresponent relatiu a la propietat intel·lectual que correspongui. En el cas que l'estudi quedi afectat per alguns dels límits legals a l'accés, es facilitarà l'accés parcial a l'estudi en la part no afectada, fent constar el límit aplicat i la seva justificació.*
3. *En relació amb els estudis o informes contractats a tercers, l'òrgan competent en matèria de supervisió i avaluació de la contractació pública ha de publicar-ne la relació, indicant-ne per a cadascun d'ells el procediment de contractació, adjudicatari, import, objecte i els informes emesos per l'òrgan de contractació en la recepció que valorin la seva qualitat i*

adequació. Igualment, farà públics els informes d'auditoria de comptes i de fiscalització, tan emesos per òrgans de control extern, als efectes de l'article 11.c de la Llei 19/2014, del 19 de desembre, com també els informes d'auditoria interna.

No s'entenen com a informes, estudis i dictàmens a publicar els estudis relatius a programes o projectes d'inversió en matèria d'obra pública, els articles d'opinió per a difondre en diaris i ...

4. Aquesta obligació s'entén acomplerta amb la publicació íntegra del text dels estudis, informes i dictàmens acompanyat d'una referència a la identificació de l'expedient de contractació al qual es refereix.

La motivació d'aquesta proposta sobre l'article 21 és que no es pot reduir l'abast de l'obligació de publicitat activa de l'article 8.1.h a la informació merament contractual dels estudis o dictàmens, a què ja obliguen l'article 13 així com l'apartat f del mateix article 8.1 LTAIPBG. La transparència ha de permetre que la ciutadania pugui comprovar la qualitat de l'estudi que s'ha finançat amb recursos públics i valorar-ne la necessitat i utilitat pública i la seva adequació al preu a partir de l'informe de recepció de l'òrgan de contractació que preveu el punt Quart.1 de l'Acord de Govern de la Generalitat, de 9 de desembre de 2009, relatiu a la contractació d'estudis i dictàmens.

La transparència en l'àmbit de la contractació d'estudis i dictàmens és especialment rellevant atès que ha estat objecte de denúncia de corrupció per haver-se utilitzat com a font de finançament indirecte de familiars, afins o del propi partit polític i, per tant, qualsevol interpretació reduccionista del seu abast per via reglamentària com la que es proposa resultaria, a més de contrària a la literalitat de l'article 8.1 LTAIPBG, contraposada als objectius i finalitat de la pròpia llei de transparència. Amb major amplitud està justificat a la Resolució d'aquesta Comissió 436/2019. Per tant, no hi ha cap motiu justificat per excloure de la publicitat activa els estudis relatius a projectes d'inversió en matèria d'obra pública o de contractació i d'articles d'opinió, ben al contrari, són àmbits especialment rellevants a efectes del control de la despesa pública.

Article 23

Respecte l'article 23 sobre la publicitat activa de l'activitat subvencional, es proposa que quedi recollit en els següents termes:

1. *Als efectes de l'article 15 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'entenen per subvencions totes les disposicions de fons públics fetes a persones públiques o privades sense contraprestació directe dels beneficiaris, subjecta al compliment d'un objectiu, projecte o actuació atès llur interès social o la finalitat o utilitat pública, en els termes en què la defineix la normativa general de subvencions, amb independència que els sigui d'aplicació aquell règim jurídic general o estiguin exclosos del seu àmbit d'aplicació.* S'hi inclouen les disposicions de fons públics a entitats privades en els termes que es defineixen a l'apartat segon de l'article 8 d'aquest Reglament.
2. I compliment del deure de publicar informació relativa a les subvencions i ajuts atorgats...
3. Als efectes de la lletra d) de l'article 15...

4. En el cas de les subvencions concedides per les corporacions locals als grups polítics que hi són representats per al seu funcionament, d'acord amb la normativa de règim local, o les que percebin els grups amb representació parlamentària, se n'haurà de fer publicitat activa en un aparta diferenciat del portal de transparència indicant:
 - a. L'acord que en fixa la quantia i els elements relatius a la presa d'aquesta decisió,
 - b. L'import anual i els grups polítics beneficiaris
 - c. L'objecte de la subvenció i les prohibicions legals de destinació d'aquests fons previstes a la normativa vigent
 - d. La informació relativa al procediment de justificació o retiment de comptes i/o de control financer, o la constància de la seva inexistència.
 - e. La declaració de cada grup beneficiari de la relació detallada de despeses anuals fiançades amb càrrec a aquests fons, agrupades per conceptes específics.
5. Als efectes de l'apartat segon de 15 de la Llei...

La fonamentació d'aquesta proposta rau en què no es pot justificar que el fet que les subvencions als grups polítics estiguin excloses de l'àmbit d'aplicació de la Llei general de subvencions pugui tenir cap mena d'efecte exclusiu de l'àmbit d'aplicació de l'article 15 de la llei de transparència a aquestes subvencions. Resultaria completament contrari a l'esperit de la Llei i a la literalitat del seu article 15, que no en fa cap exclusió, relaxar les obligacions de transparència i justificació dels beneficiaris que la Llei imposa a qualsevol particular quan les subvencions les reben representants electes per a l'exercici de la seva funció representativa, tenint en compte que estan sotmesos molt especialment a l'escrutini i el retiment de comptes a la ciutadania. La justificació dels beneficiaris ha de ser detallada per tal de permetre que la ciutadania pugui formar-se una opinió crítica sobre la gestió i finalitat que han donat els grups a aquests fons públics. Es pot trobar més argumentat aquest posicionament de la Comissió en el Criteri 1/2018.

Article 24

En referència a l'article 24 sobre la Publicació de la informació sol·licitada amb més freqüència, es proposa modificar l'apartat 2 i addicionar un nou apartat 3:

1. (...).
2. S'entén, en tot cas, que una informació és sol·licitada de manera freqüent quan sigui demanada en sol·licituds d'accés presentades tres o més vegades en un període de tres anys per persones sol·licitants diferents, sempre que les sol·licituds hagin estat estimades totalment *en relació amb aquella informació* i tinguin per objecte el mateix assumpte o matèria.
3. Igualment, s'entendrà aplicable l'article 8.1.m) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, i s'haurà de publicar aquella informació que hagi estat objecte de reclamació reiterada davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública si n'ha estimat el dret d'accés. Amb aquesta finalitat, i d'acord amb l'article 8.1.l) del Reglament d'aquesta Comissió, la GAIP requerirà formalment a les unitat d'informació la publicació de la informació.

La motivació d'aquesta proposta és aclarir que no cal que la resolució sigui totalment estimatòria de l'accés sol·licitat, sinó que ho sigui en relació amb la informació que s'ha de pu-

blicar, encara que es desestimi parcialment altra informació objecte de sol·licitud. La previsió de l'article 8.1.m LTIAPBG sobre la publicitat activa de les informacions més demanades per la via de l'accés ha d'incloure necessàriament, i amb més motiu, les informacions més reclamades per la via de garantia davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública.

3.2.3 Anàlisi concret d'articles del Títol II, Capítol II

Articles 25 a 35

Es considera que els articles 25 a 36 del Reglament són sobrers.

Com ja s'ha dit abans, és millor fer una regulació conjunta dels deures de publicitat activa per a totes les administracions i entitats i empreses públiques de Catalunya, sens perjudici de què en algun precepte es faci una referència especial a previsions diferencials puntuals per a determinats tipus d'administracions.

En tot cas, si es considera pertinent mantenir l'actual dualitat de capítols per a l'Administració de la Generalitat, d'una banda, i les administracions locals, per l'altra, les consideracions fetes a les pàgines anteriors en relació amb l'Administració de la Generalitat, també ho són per a les locals i per tant els són d'aplicació les mateixes o observacions i esmenes fetes a les obligacions de publicitat activa de la Generalitat. I per tant, es detallen a continuació les esmenes que caldria com a mínim incorporar.

En relació amb l'article 25.1, de les *Obligacions generals i actualització de la informació* caldria introduir la següent esmena d'addició per congruència amb l'article 6.1.b LTAIPBG i les esmenes fetes a l'article 11 d'aquest Reglament, en relació amb les obligacions d'actualització de la informació del portal de transparència que s'imposen a l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic.

«1. La informació objecte de publicitat ha d'estar *permanentment* actualitzada, amb indicació expressa de la data de la darrera actualització...».

La periodicitat de l'actualització serà, com a mínim, anual *semestral* si la naturalesa...

«5. En cas que la informació no estigui actualitzada d'acord amb la periodicitat exigible, s'ha de fer constar expressament aquesta circumstància *i el motiu o motius que ho impedeixen i la previsió temporal d'actualització al portal de transparència*».

Respecte l'article 32 relatiu al Patrimoni es proposa una esmena d'addició d'un nou paràgraf, atès que no hi ha motiu per rebaixar les exigències de transparència en relació amb els béns immobles s'imposen a la Generalitat, perquè la Llei no en fa distinció en el seu article 11.2.a) que és igual per a qualsevol nivell administratiu. De la mateixa manera que s'ha proposat en l'àmbit de la Generalitat, es considera adient incorporar a la publicitat activa el valor econòmic del patrimoni immobiliari com un element rellevant en la transparència del patrimoni públic.

«1. Als efectes de la lletra a) de l'article 11.2 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'ha de publicar la informació relativa a les dades més rellevants dels béns immobles de domini públic, béns patrimonials i béns mobles, amb un valor especial que constin a l'inventari general, de conformitat amb la normativa de règim local».

S'entén per a béns mobles amb un valor especial aquells que puguin tenir un valor històric, artístic o cultural o bé que el seu valor econòmic sigui rellevant.

En relació amb els béns immobles de domini públic i patrimonials, s'indicarà el títol i la data d'adquisició, l'import total de l'adquisició, una breu descripció de l'ús o destinació i de la situació física del bé indicant-ne la població i l'adreça d'ubicació, la superfície total i la superfície construïda, i el valor cadastral, entre d'altres.

En relació amb l'article 34 sobre *Estudis i informes* es proposa que passi a ser *Estudis, informes i dictàmens* i respecte el seu contingut es formula una esmena de modificació, supressió i addició, per congruència amb les obligacions de transparència d'estudis, informes i dictàmens de la Generalitat, article 21 d'aquest Reglament.

Article 21 Estudis, informes i dictàmens

1. Als efectes de la lletra h) de l'article 8.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'entén com a estudi o informe subjecte a l'obligació de publicitat activa qualsevol estudi o informe elaborat per l'Administració; els elaborats per tercers en relació amb la realització de serveis d'interès general o universal, l'exercici de funcions públiques o de potestats administratives o que presten serveis públics a què fa referència l'article 3.1.d i e de la Llei 19/2014, del 29 de desembre; els estudis o dictàmens encarregats a tercers en el marc d'un contracte de serveis; els informes o estudis lliurats a l'Administració per grups d'interès o d'experts.
2. Les obligacions de publicitat activa dels estudis i informes previstes a l'article 8.1.h) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, comprenen, en tot cas, la publicació del text de l'estudi o informe, preferentment en format reutilitzable, sens perjudici de l'avertiment jurídic corresponent relatiu a la propietat intel·lectual que correspongui. En el cas que l'estudi quedi afectat per alguns dels límits legals a l'accés, es facilitarà l'accés parcial a l'estudi en la part no afectada, fent constar el límit aplicat i la seva justificació.
3. En relació amb els estudis o informes contractats a tercers, l'òrgan competent en matèria de supervisió i avaluació de la contractació pública ha de publicar-ne la relació, indicant-ne per a cadascun d'ells el procediment de contractació, adjudicatari, import, objecte i els informes emesos per l'òrgan de contractació en la recepció que valorin la seva qualitat i adequació. Igualment, farà públics els informes d'auditoria de comptes i de fiscalització, tan emesos per òrgans de control extern, als efectes de l'article 11.c de la Llei 19/2014, del 19 de desembre, com també els informes d'auditoria interna.
4. Aquesta obligació s'entén acomplerta amb la publicació íntegra del text dels estudis, informes i dictàmens acompanyat d'una referència a la identificació de l'expedient de contractació al qual es refereix.

Cal tenir en compte que no es pot reduir l'abast de l'obligació de publicitat activa de l'article 8.1.h a la informació merament contractual dels estudis o dictàmens que ja és obligada per l'article 13 i l'apartat f del mateix article 8.1 LTAIPBG. La transparència ha de permetre que la ciutadania pugui comprovar la qualitat de l'estudi que s'ha finançat amb recursos públics i valorar-ne la necessitat i utilitat pública i la seva adequació al preu a partir de l'informe de

recepció de l'òrgan de contractació que preveu el punt Quart.1 de l'Acord de Govern de la Generalitat, de 9 de desembre de 2009, relatiu a la contractació d'estudis i dictàmens.

La transparència en l'àmbit de la contractació d'estudis i dictàmens és especialment rellevant atès que ha estat objecte de denúncia de corrupció per haver-se utilitzat com a font de finançament indirecte de familiars, afins o del propi partit polític i, per tant, qualsevol interpretació reduccionista del seu abast per via reglamentària com la que es proposa resultaria, a més de contrària a la literalitat de l'article 8.1 LTAIPBG, contraposada als objectius i finalitat de la pròpia llei de transparència. Està fonamentat aquest posicionament amb major amplitud a la Resolució d'aquesta Comissió 436/2019.

No hi ha cap motiu justificat per excloure de la publicitat activa els estudis relatius a projectes d'inversió en matèria d'obra pública o de contractació i d'articles d'opinió, ben al contrari, són àmbits especialment rellevants a efectes del control de la despesa pública.

En relació amb l'article 36 relatiu a l'activitat subvencional es proposa una esmena de modificació i addició, congruent amb les obligacions de publicitat activa de l'activitat subvencional imposades a la Generalitat i d'acord amb la motivació que ja ha estat exposada en la proposta d'esmena sobre l'article 23 d'aquest Reglament.

1. Als efectes de l'article 15 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'entenen per subvencions totes les disposicions de fons públics fetes a persones públiques o privades sense contraprestació directe dels beneficiaris, subjecta al compliment d'un objectiu, projecte o actuació atès llur interès social o la finalitat o utilitat pública, en els termes en què la defineix la normativa general de subvencions, amb independència que els sigui d'aplicació aquell règim jurídic general o estiguin exclosos del seu àmbit d'aplicació.
2. El compliment del deure de publicar informació relativa a les subvencions i ajuts atorgats ...
3. Als efectes de la lletra d) de l'article 15 ...
4. En el cas de les subvencions concedides per les corporacions locals als grups polítics que hi són representats per al seu funcionament, d'acord amb la normativa de règim local, o les que percebin els grups amb representació parlamentària, se n'haurà de fer publicitat activa en un apartat diferenciat del portal de transparència indicant:
 - a. L'acord que en fixa la quantia i els elements relatius a la presa d'aquesta decisió.
 - b. L'import anual i els grups polítics beneficiaris.
 - c. L'objecte de la subvenció i les prohibicions legals de destinació d'aquests fons previstes a la normativa vigent.
 - d. La informació relativa al procediment de justificació o retiment de comptes i/o de control financer, o la constància de la seva inexistència.
 - e. La declaració de cada grup beneficiari de la relació detallada de despeses anuals finançades amb càrrec a aquests fons, agrupades per conceptes específics.
5. Als efectes de l'apartat segon de 15 de la Llei ...

3.2.4 Consideracions sobre el Títol II, Capítol III Altres subjectes obligats

Article 37

Respecte l'article 37 convindria que el Reglament determini amb un cert grau de major concreció o detall en la determinació de quines són les funcions públiques dels col·legis professionals i de les administracions corporatives que resten sotmeses a les obligacions de transparència. Cal suposar que el Departament de Justícia hauria de poder ajudar en aquesta tasca. També hi ha un criteri del Consell estatal de Transparència i Bon Govern, si bé amb una interpretació que sembla massa restrictiva.

3.3 Consideracions relatives al Títol III Dret d'accés a la informació pública, Capítol I

Addició de nous articles 40 bis i 40 ter

Es proposa l'addició d'un nou article i modificació del títol del Capítol I *Abast i exercici* del dret d'accés a la informació pública

Article 40 bis Abast del dret d'accés a la informació

La informació sobre la què es projecta el dret d'accés, d'acord amb l'article 2.b de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, inclou tota la informació que l'Administració ha elaborat o la que té poder jurídic d'exigir a tercers com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions, sense que pugui ser limitada temporalment a l'entrada en vigor de la llei ni exigir-se la possessió prèvia de la informació per part de l'Administració. En tot cas, la informació ha de ser temporalment preexistent a la sol·licitud.

Es formula aquesta proposta atès que resulta necessari desplegar l'abast del dret d'accés i cal fer-ho d'acord amb la definició legal de la informació, que inclou tota la informació en poder de les administracions (és a dir, aquella informació en relació amb la qual l'administració tingui un títol jurídic que l'habiliti per exigir-la de tercers, per exemple, contractistes o prestadors de serveis públics) sense que sigui exigible la possessió material prèvia de la informació.

Considerant que al Reglament es fixa el límit temporal per a obligacions de publicitat activa l'entrada en vigor de la Llei, cal aclarir que per a l'exercici del dret d'accés l'únic requisit és la preexistència de la informació i que es conservi en poder de l'Administració, de manera que pot projectar-se sobre informació anterior a l'entrada en vigor de la Llei de transparència.

És exigible, tanmateix, que la informació que es sol·licita sigui preexistent a la sol·licitud (en el format o forma demanada o en qualsevol altra, sempre que les dades siguin preexistents). El dret d'accés no empara la pretensió que s'elabori o es reculli informació arran de la sol·licitud i per satisfer-la, i tampoc es pot projectar temporalment sobre informació relacionada amb activitats o funcions públiques futures, que encara no existeixi en el moment de la sol·licitud.

Es proposa un nou article 40 ter. *Requisits de la sol·licitud d'accés*

1. La sol·licitud d'accés a informació, per a que sigui admissible a tràmit, ha d'expressar els requisits següents:

- a) La identitat del sol·licitant, de la què l'Administració n'ha de poder tenir constància per qualsevol mitjà que l'acrediti, d'acord amb l'article 41 No són admissibles a tràmit les sol·licituds anònimes.
 - b) L'objecte de la sol·licitud, que ha de ser l'accés a informació pública preexistent, entesa no solament com a documents sinó també com a dades o informació en qualsevol altre suport. No podran emparar-se en aquest procediment la pretensió que l'Administració dugui a terme qualsevol altra actuació diferent de la de proporcionar la informació. Quan la sol·licitud d'informació es contingui dins d'un escrit que reculli altres peticions alienes a l'accés a la informació, les administracions podran finalitzar el procediment amb una única resolució sobre la sol·licitud d'accés en què es justifiqui la inadmissió a tràmit de la resta de pretensions alienes a l'objecte d'aquest procediment.
 - c) S'ha d'adreçar a un subjecte obligat per la Llei 19/2014, del 29 de desembre. No seran admissibles per aquest procediment les sol·licituds d'informació adreçades a l'administració de Justícia o a entitats privades incloses en l'article 3.1.d i e de la Llei 19/2014, del 29 de desembre. Tanmateix no es podran inadmetre sol·licituds d'accés a informació pública per l'absència o l'error en la identificació de l'òrgan o l'administració a qui s'adreça la sol·licitud, si l'administració receptora rau dins l'àmbit d'aplicació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, i coneix l'administració competent per resoldre-la. En aquest cas, estarà obligada a fer-ne la derivació, d'acord amb l'article 30 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, i... d'aquest Reglament.
2. Si la sol·licitud no ho fa constar, correspondrà a l'Administració l'elecció del format en què facilita la informació. Per al cas que l'accés en el format sol·licitat estigui subjecte a una taxa per expedició de còpia o transposició de format, l'Administració ho advertirà i en donarà un import aproximat abans d'elaborar les còpies, i podrà condicionar el lliurament de la informació a l'abonament de la taxa. En tot cas, la taxa només podrà rescabalar del cost material de l'operació.
 3. Si la motivació de la sol·licitud o la justificació de la finalitat de l'accés a la informació es fan constar a la sol·licitud o durant el procediment de tramitació, les Administracions estaran obligades a motivar-ne la ponderació en la Resolució que adoptin.
 4. No es podrà exigir a la persona que sol·liciti accés a informació pública que justifiqui l'interès legítim en obtenir-la, ni que fonamenti jurídicament la seva pretensió. Igualment, no tindrà cap efecte sobre l'admissibilitat de la sol·licitud l'error en la identificació de la norma jurídica d'empara del seu dret d'accés, sempre que del contingut de l'escrit es desprengui que la finalitat es obtenir informació pública.

Article 45

Respecte l'article 45 relatiu a la *Recepció de la sol·licitud* per coherència amb l'article 27.5, cal identificar la persona responsable de la tramitació de la sol·licitud. Considerant l'elevat índex de silenci en relació amb les sol·licituds d'accés a la informació pública, cal identificar des de la mateixa presentació de la sol·licitud la via de reclamació per al cas que no es resolgui, tal i com és preceptiu fer-ho en cas de resolució expressa (disposició addicional única del Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública). És per aquest motiu que es proposa la redacció següent:

1. La notificació de la recepció ha de contenir la data en què la sol·licitud ha tingut entrada en el registre electrònic de l'administració o organisme competent per a la seva tramitació,

l'òrgan competent per resoldre i la data màxima de la resolució i la persona responsable de la tramitació. També s'indicaran els efectes que pugui produir el silenci i s'indicarà la via i el procediment de reclamació davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública per al cas que la sol·licitud sigui desestimada totalment o parcialment o no s'hagi resolt dins del termini d'un mes.

En referència a l'article 46 sobre l'Esmena de la sol·licitud respecte les sol·licituds imprecises caldria addicionar nous apartats:

El subjecte obligat ha de prestar l'ofici o a instància de la persona sol·licitant l'assessorament i a assistència necessaris per tal que la persona sol·licitant pugui concretar els termes en què es va formular la seva petició inicial.

No podrà ser desestimada o inadmesa una sol·licitud pel seu caràcter imprecís si durant el termini per resoldre l'Administració no ha requerit formalment a la persona sol·licitant la precisió o concreció de la informació sol·licitada i l'hi ha prestat l'assistència per fer-ho.

No es pot qualificar d'inconcreta o imprecisa una sol·licitud atenent l'ampli abast de la informació sol·licitada, si els termes que la identifiquen són clars, sens perjudici que aquesta amplitud pugui ser causa d'inadmissió per la complexitat d'elaboració, si s'acredita.

Cal tenir en compte que l'Administració no pot justificar en un pretès caràcter imprecís la desestimació extemporània d'una sol·licitud, si prèviament no ha permès a la persona sol·licitant que la concreti i li ha donat el suport que preveu l'LTAIPBG en el seu article 28. A la llum de l'experiència d'aquesta comissió, és convenient que el reglament aclareixi la diferència entre una sol·licitud genèrica o d'ampli abast i una sol·licitud imprecisa o inconcreta.

Article 48

En relació amb l'article 48, relatiu a l'Audiència a terceres persones es proposa introduir modificacions en el seu redactat actual, a fi que quedi recollit en els termes següents:

«1. La unitat...

Als efectes de l'establert a l'article 31.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'entén que es dona trasllat de la sol·licitud mitjançant la tramesa d'una comunicació que indiqui la informació que es sol·licita, la motivació o justificació de la sol·licitud si s'ha fet constar i, si l'Administració considera que pot ser rellevant de cara als drets dels tercers, la identitat de la persona sol·licitant.

(...)

3. Quan s'hagi de realitzar un trasllat massiu a una multitud de persones afectades, s'emprarà la via o canal que menys alteri el normal funcionament de l'administració i serà vàlid i adient l'ús d'intranets o de canals de comunicació electrònica corporativa, si existeixen».

La proposta es formula per precisar que de cara a l'oposició a l'accés o a la formulació o d'al·legacions en defensa dels drets privats de tercers, la identitat de la persona sol·licitant pot ser rellevant i l'article 31.3 LTAIPBG preveu que pugui ser desvetllada als tercers. Cal validar l'ús de canals electrònics corporatius de comunicació que alleugereixin la càrrega del trasllat i en limitin el temps necessari per fer-lo.

Article 49

En referència a l'article 49 *Règim especial d'accés* es proposa una modificació del seu redactat en els termes que es reproduïxen a continuació tenint en compte que és consolidada i molt seguida per altres òrgans de garantia del dret d'accés la interpretació de la Comissió en el sentit que la disposició addicional primera, apartat 2 LTAIPBG, per la via de l'aplicació supletòria de l'LTAIPBG, permet l'accés a la via de reclamació general en els casos d'accés a informació sotmesa a un règim especial d'accés que en tot cas s'afegeix com a opció al catàleg de garanties que prevegi el règim especial d'accés. Això suposa que rau en l'esfera de l'elecció o la voluntat de la persona sol·licitant decidir quina via de recurs o reclamació fa servir en garantia del seu dret d'accés. El text de l'actual projecte suposaria que si en el règim especial hi figurés un règim de garantia específic (com és el cas de la via jurisdiccional de garantia del dret a la informació dels electes locals) només podria usar-se aquella via i no seria possible fer ús de la via de reclamació a la GAIP, encara que la persona afectada hi optés. Això suposaria donar pitjor garantia a un millor dret.

«2. Les persones sol·licitants d'accés a informació sotmès a un règim especial gaudiran igualment i en tot cas del mecanisme bàsic de garantia de reclamació davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, d'acord amb el Capítol IV de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, sempre que la normativa específica no estableixi un altre sistema de reclamació específica, sens perjudici del seu dret a usar altres vies de reclamació o recurs específiques previstes per la normativa sectorial, si escau. En aquests casos, la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública resoldrà d'acord amb el règim jurídic especial i aplicarà, en allò no previst per ell, les disposicions de la Llei 19/2014, del 29 de desembre».

Nou article 49 bis

Així mateix es proposa l'addició d'un nou article, *Article 49 bis Resolucions d'inadmissió*, que reculli el contingut que han de tenir de les resolucions que inadmeten sol·licituds d'accés, equiparant-les al contingut i requisits de les resolucions desestimatòries, ja que ambdues tenen el mateix efecte restrictiu de l'accés.

«La Resolució d'inadmissió d'una sol·licitud d'informació s'ha de notificar dins del termini d'un mes i ha de contenir la invocació de la causa d'inadmissió aplicada i la justificació de la seva aplicació al cas concret.

Considerant que la inadmissió de la sol·licitud té efectes restrictius de l'accés a la informació, la interpretació i aplicació de les causes d'inadmissió s'ha de regir pels principis generals, de proporcionalitat i de temporalitat aplicables als límits a l'accés, establerts als articles 20 i 22 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre.

La Resolució d'inadmissió ha d'indicar la via de reclamació davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública».

3.4 Consideracions relatives al Títol III Dret d'accés a la informació pública, Capítol II

En general, respecte els articles 50 a 53 del Reglament, es proposa de valorar la possibilitat de **preveure específicament en algun dels preceptes relatius a definir la informació**

pública o les causes d'inadmissibilitat la previsió específica de què el dret d'accés a la informació pública no empara el dret a obtenir certificats, compulses o indexacions d'expedients, que s'hagin de fer expressament per atendre la sol·licitud.

D'altra banda, i en concret respecte els article que especifiquen les causes d'inadmissió, articles de 50 a 53, ambdós inclosos, i sens perjudici de les consideracions d'ordre general que ja s'han dut a terme, es proposen esmenes concretes.

Article 50

En relació amb l'article Article 50 relatiu a *Notes, esborranys, resums, opinions o documents de treball intern o sense rellevància o interès públic* es proposa que quedi redactat en els següents termes:

1. Als efectes del que preveu la lletra a) de l'article 29.1 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, poden ser inadmeses a tràmit les sol·licituds d'accés a documents inacabats o interns que no tinguin rellevància o interès per a l'acompliment de la finalitat de la transparència.
2. No es poden considerar inclosos en aquest supòsit d'inadmissió els documents elaborats per l'Administració o per tercers un cop finalitzats, que tinguin substantivitat i identitat pròpia i no siguin mers esborranys de treball. En tot cas ho serà el que s'hagi lliurat en execució d'un contracte d'assessorament.
3. Els documents que recullin opinions només podran ser inadmissibles si no tenen rellevància o interès, des de la perspectiva del procés de presa de decisions públiques.
4. Als efectes de considerar aplicable aquesta causa d'inadmissibilitat de la sol·licitud d'accés pel caràcter de document intern de treball de la informació, resulta irrellevant que el procediment en el qual s'emmarca estigui inacabat, o no s'hagi iniciat, o que vagi finalitzar sense la presa de decisions o no hagi estat rellevant per a les decisions preses, o que tingui caràcter preparatori de l'activitat de l'òrgan o entitat que l'ha elaborat o que l'ha contractat.
5. No poden ser considerades sense interès públic o rellevància per a la transparència dels processos de presa de decisions les opinions de les persones que tinguin alguna responsabilitat en la tramitació del procediment o l'impuls de l'actuació pública, els documents o comunicacions que recullin la posició del personal tècnic o les opinions d'experts en la matèria que per qualsevol canal o procediment s'hagin fet arribar a l'Administració.

Article 51

En referència a l'article 51 relatiu a la causa d'inadmissió per *Tasca complexa d'elaboració o reelaboració* es proposen les modificacions que es recullen a continuació:

1. Als efectes del que preveu la lletra b) de l'article 29.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, **poden** ser inadmeses a tràmit les sol·licituds d'accés a la informació pública quan concorri, entre d'altres, alguna de les circumstàncies següents:
 - a) Quan l'obtenció, l'extracció o la disposició de la informació sol·licitada impliqui una càrrega de treball inassumible o desproporcionada pel fet que la informació procedeix de diferents expedients, fonts d'informació, bases de dades o arxius, o es conté en un gran volum d'informació.

- b) Quan es requereixi per a la seva elaboració una tasca d'anàlisi o d'interpretació que tingui una complexitat objectivable i desproporcionada i no pugui ser realitzada amb l'ajuda dels mitjans informàtics disponibles.
- c) Quan la resposta a la sol·licitud d'accés requereixi una càrrega de treball desproporcionada i l'Administració tingui previst elaborar-la o poder-ne disposar amb l'ús de mitjans informàtics dins dels tres mesos següents.
- a) Quan l'obtenció, l'extracció o la disposició de la informació sol·licitada faci preveure raonablement un incompliment del termini màxim prorrogat per resoldre i notificar la resolució de la sol·licitud d'accés amb motiu d'alguna de les raons següents:
Primer. Perquè els documents als que es refereix la informació sol·licitada es troben en diferents expedients, fonts d'informació, bases de dades o arxius.
Segon. Perquè la informació sol·licitada es conté en un gran volum de documentació.
Tercer. Perquè l'extracció o disposició de la informació sol·licitada requereix la realització d'una tasca complexa d'anàlisi o d'interpretació.
- b) Quan manquin els mitjans tècnics precisos o els programes informàtics especialitzats, fora de l'ús comú o habitual de l'Administració, necessaris per a l'obtenció o disposició de dades o valors totals o agregats sol·licitats.
2. L'apreciació de qualsevol d'aquestes circumstàncies s'ha de motivar, entre d'altres, mitjançant una declaració dels recursos humans i materials necessaris per a l'obtenció i elaboració de la informació i la ponderació d'aquests recursos amb els disponibles a l'òrgan competent per resoldre per a poder tramitar i resoldre la sol·licitud d'accés, així com una valoració comparativa entre aquesta declaració i els recursos humans i materials disponibles a la unitat d'informació o òrgan corresponent en la resta d'Administracions públiques.
3. La inadmissió de les sol·licituds per aquesta causa no es pot justificar exclusivament en el volum de la informació, si la tasca d'elaboració o de recopilació no revesteix complexitat.

Cal tenir en compte que no s'ha de confondre complexitat de la tasca d'elaboració amb volum d'informació. El volum de documentació pot justificarà una pròrroga del termini de resolució, si escau i es motiva (no del termini de lliurament, cal tenir-ho en compte, que ja dobla en la seva durada al de la llei bàsica), o també pot justificar que l'Administració canviï el format d'accés, però no necessàriament una sol·licitud d'un gran volum d'informació comporta una tasca d'elaboració complexa que en justifiqui la inadmissió. Pot ser satisfeta, fins i tot, amb la sola comunicació de la informació si es fa pública en algun portal.

Sembla procedent incorporar el criteri temporal previst per a la inadmissibilitat de la informació pròxima a publicar-se per a poder inadmetre les sol·licituds d'informació que en un termini raonable (3 mesos, com en l'altre cas) l'Administració té previst o bé, tenir elaborada o bé, disposar de mitjans informàtics que li permetin fer-ho amb menys esforç de recursos humans.

La desproporció dels recursos requerits per elaborar la informació no es pot justificar en relació amb el dimensionament de les unitats d'informació (molt sovint inexistent i encara més sovint infradotades, cosa que no pot premiar-se amb una inadmissibilitat ni pot justificar la vulneració del dret d'accés dels ciutadans) sinó amb els recursos humans i materials de què disposa l'òrgan competent per resoldre al complet, el qual haurà de reassignar temporalment, si escau, el seu personal per complir amb les obligacions legals derivades de la llei de transparència.

Article 53

Respecte l'article 53 que fa referència a *Altres causes d'inadmissió* es proposa la **supressió de tot l'article** atès que no es poden incorporar per la via reglamentària altres causes d'inadmissibilitat no previstes o recollides per la Llei de transparència que desplega.

Resulta improcedent incorporar per la via reglamentària altres supòsits d'inadmissió que el legislador català, deliberadament, no va recollir de la Llei bàsica amb la voluntat d'establir un perfil més exigent per a les administracions i incrementar les garanties del dret d'accés de la ciutadania, com la inadmissió de les sol·licituds repetitives o abusives que no s'incorporen a la Llei catalana. La relació de causes d'inadmissió contingudes a l'article 19 LTAIPBG és de *numerus clausus* i no hi ha cap referència que pugui motivar incloure'n d'altres. Si la informació que es sol·licita no reuneix els requisits de la definició de l'article 2.b LTAIPBG, es podrà si correspon desestimar la sol·licitud.

En tot cas, cal tenir en compte que fins i tot allí on la legislació aplicable preveu aquests supòsits, ja s'han interpretat restrictivament en el sentit que no es pot inadmetre per repetitiva una sol·licitud que reproduís una d'anterior, si la informació a donar fos diferent o hagués d'actualitzar-se en relació amb la que ha estat amb anterioritat facilitada.

Article 54

Respecte l'article 54, en general, cal assenyalar que tots els seus apartats que fan interpretacions extensives dels límits són il·legals, perquè els límits al dret d'accés només poden ser establerts per llei i aplicats al cas concret en funció de les seves circumstàncies de forma restrictiva i sempre en benefici del dret d'accés (article 20 LTAIPBG). Per tant, no és legalment admissible que reglamentàriament es determinin supòsits generals no previstos legalment com a límits generals. Això passa en els apartats 4 i 7, que estableixen supòsits generals que van molt més enllà dels enunciats respectius de la Llei. En canvi, els apartats 5, 6 i 8 semblen més acotats a allò que és propi dels reglaments.

Per exemple, entendre que, en qualsevol cas, les dades del procés d'admissió d'alumnes o de la composició social dels centres escolars afavoreix la segregació escolar i, per tant, és afectat pel límit de la protecció dels menors d'edat, és una suposició molt qüestionable, ja que és igualment defensable que la difusió d'aquestes mateixes dades serveixi a la protecció dels drets dels menors d'edat en determinats casos; per tant, aquesta previsió comporta un desenvolupament esbiaixat del límit que només és admissible si es fa per llei, doncs no es pot descartar que en els casos concrets, que és quan s'ha de decidir l'aplicació del límit, es pugui acreditar precisament que el millor per als menors d'edat afectats, en aquell cas, pugui ser la difusió d'aquestes dades. Per tant, el redactat resulta limitatiu del dret d'accés i contrari a la llei, en predeterminar el sentit de la ponderació, i és necessari eliminar-lo.

Al marge d'aquesta consideració general es proposen nous apartats per aquest article 54 en cas que es mantingués l'article i de modificació d'alguns dels seus apartats que es precisen, una a una, a continuació.

Es proposa **l'addició d'un primer apartat** a l'article amb el contingut següent:

D'acord amb el principi de prevalença de la transparència, d'interpretació restrictiva dels límits en benefici del dret d'accés establerts, d'exclusió de la potestat discrecional de l'Ad-

ministració i d'exigència de proporcionalitat en l'aplicació dels límits establerta als articles 7, 20 i 22 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, la restricció de l'accés a la informació només queda justificada en el cas que causi un perjudici cert i tangible en el bé jurídic protegit, que s'haurà de ponderar cas per cas i justificar en la resolució, permetent l'accés parcial a la informació que no en quedi afectada.

Quan el bé jurídic protegit pel límit aplicable només es lesioni amb la difusió oberta de la informació, es preservarà el dret d'accés amb vista amb l'advertiment de la limitació de la difusió.

En el cas que la informació parcial lliurada pugui ser difícilment comprensible, la resolució d'estimació parcial incorporarà l'oferiment de col·laboració de l'Administració per a aportar elements de context que ajudin a la comprensió de la informació lliurada.

Es proposa una esmena a l'Apartat 1 relatiu **a l'aplicació temporal dels límits i conservació dels documents:**

«1. La resolució de les sol·licituds d'accés a la informació pública ha d'indicar, si és procedent, el moment a partir del qual la informació deixarà d'estar afectada per l'aplicació de límits.

Les taules de conservació documental establertes per la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental tindran en compte els límits a l'accés de caràcter temporal que estableixin les lleis per garantir que la documentació es conserva i pot ser consultada quan aquest límit temporal deixi de ser aplicable.

A aquest efecte, l'òrgan competent per resoldre ha de tenir en compte els terminis de conservació dels documents que eventualment hagi pogut establir la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental.»

Aquesta proposta es formula atès que es considera que el redactat actual confon la temporalitat dels límits amb els criteris de conservació documental. La resolució de l'òrgan competent en relació amb la sol·licitud d'accés ha de ponderar i justificar, d'acord amb l'article 22.2 LTAIPBG i en el cas que una llei estableixi el caràcter temporal del límit, quin és el lapse de temps en què perduren les raons jurídiques que justifiquen l'aplicació de límit, o dit d'altra manera, a partir de quin moment el bé jurídic protegit pel límit ja no resultarà lesionat amb l'accés. I en aquesta ponderació no s'han de tenir en compte els terminis de conservació dels documents, ans al contrari, els terminis de conservació dels documents hauran de tenir en compte el valor informatiu que un document té en termes de transparència i les afectacions al seu accés que pugui resultar dels límits establerts legalment per determinar una conservació més o menys llarga (per exemple, si un document no és d'accés públic fins que transcorren 50 anys, haurà de ser conservat per un període més llarg per permetre que, aixecat el secret legal, pugui ser consultat).

Respecte el 54.2 es proposa la següent esmena d'addició:

«Quan l'aplicació d'un límit es trobi motivada explícitament en un informe, s'ha de fer públic de forma activa aquest informe. Si afecta a informació objecte de publicitat activa, l'informe es publicarà, a més, en l'espai web on sistemàticament hauria de publicar-se aquella informació; si l'informe justifica la desestimació total o parcial d'una sol·licitud d'informació, es difondrà juntament amb la resolució desestimàtoria de l'accés que s'hi empara.»

Pel que fa a l'article 54.3 es proposa una esmena de modificació:

«3. En virtut dels principis de proporcionalitat i d'accés parcial, en els casos en els quals sigui d'aplicació un límit a informació que, d'acord amb els articles 9 a 15 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'ha de publicar en el portal de transparència, s'hi difondrà aquella informació sol·licitada en un resum, extracte o llistat sempre que la protecció de l'interès o del bé jurídic tutelat pel límit ho permeti».

Així com respecte l'apartat 4, que fa referència a la Seguretat pública, en què es proposa un redactat alternatiu a l'actual:

«4. Per a la ponderació de l'aplicació del límit relatiu a la seguretat pública tant en la informació que ha de ser objecte de publicitat activa com en el marc d'un procediment d'accés a la informació en tindrà en compte com a elements de valoració casuística el rics tangible i directe per a la seguretat o integritat de les persones i del seu patrimoni o l'afectació de la convivència ciutadana i l'ordre públic, l'afectació de la seguretat dels membres del cos policial o el dany directe sobre la investigació policial».

La fonamentació d'aquesta proposta és que sistema de ponderació unànimement acceptat entre el dret d'accés i els límits a aplicar (així ho estableix la normativa europea i ho recull explícitament l'exposició de motius de la Llei bàsica de transparència 19/2013, del 9 de desembre, és el test del dany (avaluar si de la difusió activa o de l'accés a la informació sol·licitat en deriva un dany cert sobre el bé jurídic protegit, en aquets cas, la seguretat pública) i subsegüentment en cas que aquest dany es produeixi, ponderar encara si hi ha, o no, un interès públic en la divulgació de la informació que hagi de ser prevalent. Aquesta ponderació s'ha de fer, per exprés mandat legal, cas per cas, i s'ha de justificar els elements ponderats i el resultat de la ponderació en la resolució que limiti totalment o parcialment l'accés, o en l'informe que justifiqui la limitació de la seva publicitat activa.

D'acord amb aquesta exigència legal, el Reglament no pot introduir elements de ponderació discrecional en mans de l'Administració ni ampliar l'exigència de dany en el bé jurídic protegit a supòsits hipotètics i conceptes jurídics indeterminats («que pugui causar alarma social...»).

La referència a la limitació de la informació que pugui perjudicar la investigació o la sanció d'infraccions penals, administratives o disciplinàries té un encaix específic en l'article 21.1.b) i per tant ,resulta incongruent introduir-la com a criteri d'aplicació del límit de l'article 21.1.a (seguretat pública).

En darrer terme i respecte l'apartat 5 de l'article 54 relatiu al límit de la investigació i sanció d'infraccions es proposa la supressió de la referència «entre altres» infraccions atès que d'acord amb la Memòria interpretativa del Conveni 205 del Consell d'Europa, de 18.6.2009 , que és la font inspiradora directe d'on s'han transposat els límits al dret d'accés a la informació pública, l'apreciació d'aquest límit queda lligada a que se'n derivi un dany en la investigació com el que s'hi descriu. Incorporar «entre d'altres» resulta injustificadament obert i indeterminat i, per tant, contrari a l'aplicació restrictiva dels límits i la interdicció de la discrecionalitat en la interpretació i aplicació dels límits. Aquest apartat quedaria redactat en els termes següents:

«5. Als efectes del que preveu la lletra *b)* de l'article 21.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'entén que l'accés a la informació pública perjudica la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries en la mesura que, entre d'altres, pugui obstaculitzar, dificultar o interferir una investigació en curs, destruir proves o sostreure els presumptes infractors o persones investigades de l'acció de la justícia o de l'activitat sancionadora de l'Administració, així com qualsevol altra conducta que pugui comprometre el procediment en tràmit o entorpir o perjudicar l'èxit de les actuacions en curs».

Quant a l'article 54.7, se'n proposa la supressió de tot l'apartat per les raons exposades en els comentaris inicials a aquest article

Article 55

En aquest mateix capítol l'article 55 fa referència a la *Protecció de dades personals*, article del qual també se'n proposa una modificació de redactat, apartat 1, atès que no s'entén a quines excepcions es refereix. L'article 23 LTAIPBG és taxatiu en determinar l'exclusió de l'accés tret que s'aporti el consentiment. En tot cas, el Reglament podria determinar la forma en què aquest consentiment s'ha d'acreditar. Però resulta innecessari remetre a la legislació de protecció de dades per interpretar i desplegar un precepte de la llei de transparència prou clar. Sobretot, tenint en compte que la disposició addicional de la Llei orgànica de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals remet, al seu torn, a la legislació de transparència, de manera que s'estaria creant un bucle de remissions que només pot dificultar la comprensió del règim d'accés a aplicar.

Sembla més adient per al Reglament desplegar la previsió d'aportació de consentiment exigida per l'article 23 LTAIPBG determinant i determinar les obligacions de les parts en aquest cas.

«1. Als efectes del que preveu l'article 23 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, les excepcions a la denegació de l'accés a informació que contingui dades especialment protegides han d'emparar-se en el règim vigent en matèria de protecció de dades de caràcter personal, correspon a la persona sol·licitant aportar el consentiment escrit i exprés de les persones afectades per l'accés que sol·licita. L'Administració donarà trasllat de la sol·licitud i del consentiment a la persona afectada, i emprerà els mecanismes que consideri adients per a autenticar el consentiment escrit aportat».

En relació amb el 55.5 se'n proposa la supressió atès que la interpretació que fa el Reglament difereix de la previsió legal de la disposició addicional sisena LTAIPBG. Allí es recull la previsió que, la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades Personals i la Comissió d'Accés, Avaluació i Tria Documental «adoptin mesures de coordinació necessàries per garantir una aplicació homogènia, en llurs respectius àmbits d'actuació, dels principis i regles sobre la protecció de les dades personals i l'accés a la informació. A aquest efecte, poden establir criteris i regles d'aplicació».

Aquesta previsió legal de coordinació no implica, com interpreta el Reglament, que les tres parts hagin d'adoptar criteris conjuntament, sinó que cadascú en el seu respectiu àmbit d'actuació vetllarà per l'actuació coordinada, cosa ben diferent.

En tot cas, aquesta disposició addicional sisena ja ha estat desplegada al Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, en el seu article 56, i sistemàticament no correspon a aquest Reglament, que expressament fixa en la seva Exposició de motius que desplega les previsions dels títols I a III de la Llei.

3.5 Consideracions relatives al Títol III Dret d'accés a la informació pública, Capítol III sobre la Resolució i accés a la informació

Article 56

En relació amb l'article 56, es proposa la supressió parcial de la segona part del paràgraf segon, apartat 3:

«3. Als efectes del que preveu l'article 33.2 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, la unitat d'informació o òrgan corresponent en la resta d'Administracions públiques pot acordar la pròrroga del termini inicial per resoldre la sol·licitud per un termini màxim de quinze dies naturals addicionals.

~~L'acord de pròrroga, que ha de ser dictat i comunicat a les persones interessades abans del transcurs del termini inicial per resoldre i comunicat a les persones interessades, ha d'estar motivat en alguna de les circumstàncies referides a l'apartat primer de l'article 51 d'aquest Reglament, sempre que, tot i la concurrència d'alguna d'aquestes circumstàncies, es prevegi dictar resolució dins del termini prorrogat».~~

Aquesta proposta es motiva en què l'article 51 remet al desplegament de l'article 29.1.b) LTAIPBG, és a dir, de la causa d'inadmissió per tasca complexa d'elaboració. L'article 33.2 LTAIPBG que ara es desplega fa referència a la pròrroga del termini de resolució, no pas a la pròrroga per a l'elaboració de la informació, que no està prevista a l'LTAIPBG. La pròrroga del termini de resolució s'ha de motivar en la dificultat de resoldre (afectació de tercers, ponderació de límits, identificació o localització de la informació que es sol·licita i anàlisi del seu contingut per copsar si hi concorren límits...) per qualsevol tasca prèvia a la determinació del sentit que haurà de tenir la resolució de la sol·licitud, no en el volum de còpies a realitzar.

Respecte el 56.4 es proposen les modificacions següents dels apartats a) i c)

4. Les resolucions de les sol·licituds d'accés, que en tot cas posen fi la via administrativa, han d'incloure el contingut següent:

a) Un peu de recurs en què s'indiqui que la resolució posa fi a la via administrativa, així com els recursos que procedeixen, l'òrgan davant del qual han de presentar-se i el termini per a interposar-los. *Pel que fa a la informació relativa als recursos que procedeixen, amb caràcter general s'ha d'indicar la possibilitat d'interposar un recurs potestatiu de reposició, una reclamació davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública o un recurs en via contenciosa administrativa, llevat en el cas de les resolucions dictades per societats públiques, fundacions del sector públic i consorcis, el peu de recurs de les quals ha d'indicar la possibilitat d'interposar una reclamació davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública o un recurs davant la jurisdicció contenciosa administrativa.*

(...)

c) Un avís legal que estableixi l'obligació d'actuar d'acord amb la normativa de protecció de dades **personals**, si escau, que determinarà de forma clara i precisa les obligacions que adquireix la persona que ha sol·licitat la informació en relació amb les dades personals que s'hi conté i les limitacions concretes de difusió que deriven de la normativa de protecció de dades, si escau.

L'esmena en la primera proposta es proposa a fi de connectar el text de l'apartat a) amb la indicació dels recursos que conté el projecte al final de l'article, per a una millor sistemàtica. I respecte l'apartat c) cal assenyalar que la sola advertència de l'obligació d'actuar d'acord amb la normativa de protecció de dades personals en una resolució que estimi el dret d'accés genera confusió i temença en la persona que rep la informació. No s'ha d'exigir a la ciutadania un coneixement especialitzat d'aquesta normativa per poder entendre quin ús poden fer de la informació sol·licitada, sinó que és l'Administració que ha ponderat i avaluat l'accés a aquella informació la que ha d'aclarir-li el a pròpia resolució com afecta la normativa de protecció de dades a la posterior cessió de les dades personals que se li lliuren i quines obligacions o limitacions concretes assumeix aquella persona que les rep en relació amb la seva difusió.

Addició d'un nou article 56 bis

Article 56 bis Reclamacions en matèria de dret d'accés

1. Les Administracions atendran amb la màxima diligència i, en tot cas, dins del termini de quinze dies des que li ha estat notificada la reclamació davant de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, el requeriment que li faci aquest òrgan de garantia de remetre-li l'expedient relatiu a la sol·licitud d'informació que és objecte de reclamació, l'informe jurídic que reculli el seu posicionament, i la identificació de les terceres persones afectades, si n'hi ha.

2. Les Administracions han de col·laborar amb la GAIP en el trasllat de la reclamació a les terceres persones afectades sempre que li ho requereixin. La cessió de les dades personals d'aquestes terceres persones queda legitimada per la finalitat del procediment, per bé que la Comissió no les desvetllarà si les terceres persones afectades ho sol·liciten. Quan li ho sol·liciti la Comissió, l'Administració realitzarà el trasllat de la reclamació per compte i li en retrà comptes.

3. La manca de col·laboració d'un subjecte obligat amb la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública no impedeix que aquest òrgan de garantia continuï amb el procediment de reclamació fins a la seva Resolució, que l'obligarà i tindrà caràcter executiu igualment, sens perjudici de les responsabilitats que puguin ser-li exigides per aquest entorpiement o dilació del procediment.

4. El subjectes obligats a lliurar informació per una resolució la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública han de comunicar-li puntualment les actuacions dutes a terme en execució d'aquella Resolució. En tot cas, quan davant de la queixa de la persona reclamant la Comissió requereixi que s'informi dels motius de l'incompliment i de la previsió de lliurament de la informació, el subjecte obligat atindrà el requeriment dins del termini de deu dies. La desatenció d'aquest requeriment donarà lloc a l'exigència de responsabilitats d'acord

amb l'article 43.3 de la llei i pot ser sancionat com a una infracció molt greu en relació amb el dret d'accés a la informació pública d'acord amb l'article 77.2.b.

5. Les resolucions de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública estimatòries de les reclamacions han de ser publicades al respectiu portal de transparència. També s'han de difondre els requeriments de compliment o les peticions d'incoació de procediment sancionador que la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública adreça als subjectes obligats, d'acord amb l'apartat anterior».

Resulta sistemàticament convenient reproduir i desplegar en aquest Reglament les obligacions de col·laboració i d'execució de les resolucions de la Comissió que es recullen tant en la llei com en el reglament de la Comissió. Igualment, resulta adequat preveure la publicació de les resolucions estimatòries de reclamacions del dret d'accés, per les mateixes raons que justifiquen l'exigència de publicació de les resolucions desestimàtores o limitatives del dret d'accés previstes en l'article 56.5 del mateix Reglament.

Article 58

Respecte l'article 58 que regula el Procediment simplificat mitjançant la comunicació de la informació, es proposa modificar el present redactat, apartats 1 i 3, i que quedi redactat en els termes següents:

«1. D'acord amb l'article 34.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, quan en la tramitació de la sol·licitud d'accés no s'aprecii la concurrència de límits a l'accés ni de tercers afectats per l'accés, l'Administració podrà simplificar el procediment substituint la resolució estimatòria plena per una comunicació d'aquesta estimació a la qual s'acompanyi la informació sol·licitada o s'indiqui de forma clara i precisa l'enllaç web on consultar-la.

Aquest procediment simplificat no podrà aplicar-se per al cas que la informació l'accés a la qual es comunica no satisfaci completament i sense restriccions la sol·licitud, o la informació es lliuri en un format diferent del sol·licitat».

Cal tenir en compte que aquesta és una previsió legal pensada per als casos en què la sol·licitud és d'informació que ja està penjada al web (publicitat activa) o que clarament no té afectacions (memòries d'activitat anteriors, per exemple). Per a aquests casos, el procediment resulta excessivament feixuc per a l'Administració (a la qual es dispensa de l'obligació de resoldre) i per a la persona sol·licitant (a qui se li evita l'espera del termini de lliurament). Qualsevol limitació o restricció de l'accés o canvi de format requereix resolució motivada, d'acord amb l'article 34.4 LTAIPBG.

La remissió genèrica al portal de transparència o a una de les seves seccions no és suficient per a substituir el lliurament de la informació. Cal indicar l'enllaç precís on la informació es pot consultar a un sol clic.

3. Les comunicacions substitutòries, que en tot cas posen fi a la via administrativa, han de contenir les previsions contemplades a l'apartat quart de l'article 56 d'aquest Reglament, si escau. En tot cas, inclourà en tot cas la referència a la via de reclamació davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública.

Tot i que la comunicació de la informació presumeix una estimació, cal especificar que és procedent també la via de reclamació davant la Comissió per al cas que la informació a la qual es facilita l'accés sigui incompleta o insatisfactòria.

CONCLUSIÓ

Examinat el Projecte de decret / /2019 pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament parcial de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, el Ple de la GAIP, en la sessió de 8 de novembre de 2019, el considera adequat a les previsions sobre el dret d'accés a la informació pública contingudes a l'LTAIPBG, sempre que es tinguin en compte i s'hi incorporin les consideracions fetes en aquest informe. Altrament, en tot allò que resulti restrictiu o limitatiu de l'abast del dret d'accés o de la transparència legalment reconegut i que en les propostes d'esmenes anteriors s'ha detallat i justificat, no tindrà caràcter vinculant ni determinant del sentit de les resolucions d'aquesta Comissió, que les ha de dictar en aplicació de la Llei.

Presidenta

Annex 3
Administracions
locals reclamades.
2015 - 2019



COMISSIÓ DE GARANTIA
DEL DRET D'ACCÉS
A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

Administracions locals reclamades 2015 - 2019

Ajuntament	2015	2016	2017	2018	2019	Resolucions no executades	Recursos contenciosos administratius
<i>Abrera</i>	-	1	2	2	2	-	-
<i>Agramunt</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Agullana</i>	-	-	1	-	-	-	-
<i>Aiguafreda</i>	-	-	1	-	2	-	-
<i>Aiguamúrcia</i>	-	-	1	6	-	-	-
<i>Aiguaviva</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Alamús, els</i>	-	-	8	-	1	-	-
<i>Albatàrrec</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Albesa</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Albiol, l'</i>	-	-	1	4	-	-	-
<i>Alcanar</i>	-	-	1	-	8	6 (2019)	-
<i>Alcarràs</i>	-	-	2	-	1	-	-
<i>Alcoletge</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Aldea, l'</i>	-	-	19	23	7	15 (2018)	-
<i>Alella</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Alforja</i>	-	-	-	-	6	-	-
<i>Alins</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Almacelles</i>	-	-	10	-	1	-	-
<i>Almatret</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Alp</i>	-	-	2	-	1	-	-
<i>Alpicat</i>	-	-	-	1	10	-	-
<i>Altafulla</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Amer</i>	-	-	1	1	-	-	-
<i>Ametlla del Vallès, l'</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Arboç, l'</i>	-	-	1	2	3	-	-
<i>Arbúcies</i>	-	-	-	-	2	-	-
<i>Arenys de Mar</i>	-	-	-	1	1	-	-
<i>Argelaguer</i>	-	-	3	-	1	-	-
<i>Argentona</i>	-	-	1	-	-	-	-
<i>Artés</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Artesa de Lleida</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Artesa de Segre</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Badalona</i>	-	3	2	4	8	-	-
<i>Badia del Vallès</i>	-	-	1	2	1	-	-
<i>Balaguer</i>	-	-	-	1	2	-	-

Ajuntament	2015	2016	2017	2018	2019	Resolucions no executades	Recursos contenciosos administratius
Balsareny	-	-	2	-	-	-	-
Banyeres del Penedès	-	-	1	-	3	-	-
Barberà del Vallès	-	-	-	-	1	-	-
Barcelona	-	47	12	28	51	1 (2016)	3 (2018 i 2019)
Batea	-	-	1	-	-	-	-
Begues	-	4	1	1	-	-	-
Bellcaire d'Empordà	-	-	-	-	1	-	-
Bellvei	-	-	1	-	-	-	-
Bellver de Cerdanya	-	-	-	1	1	-	-
Bellví	-	-	-	1	-	-	-
Benavent de Segrià	-	-	-	-	1	-	-
Benissanet	-	-	-	-	1	-	-
Bescanó	-	1	-	-	-	-	-
Bisbal d'Empordà, la	-	1	1	-	1	-	-
Bisbal del Penedès, la	-	-	1	1	-	-	-
Blanes	-	-	2	1	2	-	-
Bolvir	-	-	-	1	-	-	-
Bordils	-	-	-	1	2	-	-
Borges Blanques, les	-	-	4	1	-	-	-
Borges del Camp, les	-	-	-	-	1	-	-
Cabanabona	-	-	-	-	1	-	-
Cabanes	-	-	-	-	1	-	-
Cabrils	-	1	6	-	-	-	-
Calafell	-	-	1	3	1	-	-
Calders	-	-	-	-	1	-	-
Caldes d'Estrac	-	-	-	2	-	-	-
Caldes de Malavella	-	-	-	-	1	-	-
Caldes de Montbui	-	-	1	-	-	-	-
Calella	-	-	-	1	5	-	-
Calldetenes	-	-	-	-	1	-	-
Callús	-	1	-	-	-	-	-
Calonge i Sant Antoni	-	-	1	-	-	-	-
Campelles	-	-	-	-	1	-	-
Canet de Mar	-	-	-	-	1	-	-
Cantallops	-	-	2	-	-	-	-
Cardedeu	-	-	-	2	-	-	-
Cardona	-	-	-	-	1	-	-

Ajuntament	2015	2016	2017	2018	2019	Resolucions no executades	Recursos contenciosos administratius
Castell-Platja d'Aro	-	-	-	-	2	-	-
Castellar del Vallès	-	-	6	1	1	-	-
Castellbisbal	-	-	1	-	-	-	-
Castelldefels	-	-	5	-	2	-	-
Castelló d'Empúries	-	-	-	1	1	-	-
Castellterçol	-	-	-	-	1	-	-
Castellví de Rosanes	-	-	-	1	-	-	-
Cerdanyola del Vallès	-	-	2	-	5	-	-
Cervelló	-	-	1	2	2	-	-
Cervera	-	-	-	1	1	-	-
Cervià de Ter	-	-	-	-	1	-	-
Collbató	-	-	1	-	2	-	-
Coma i La Pedra, la	-	-	-	2	-	-	-
Cornellà de Llobregat	-	-	1	10	-	2 (2018)	-
Cornellà del Terri	-	-	-	-	1	-	-
Creixell	-	-	-	1	3	-	-
Cubelles	-	-	1	-	6	-	-
Cunit	-	-	1	-	2	-	-
Das	-	-	-	-	1	-	-
Deltebre	-	1	1	2	-	-	-
Escaja, l'	-	-	2	2	6	-	-
Esplugues de Llobregat	-	-	1	1	-	-	-
Esterrí d'Àneu	-	-	1	1	-	-	-
Falset	-	-	1	-	-	1 (2017)	-
Figaró-Montmany	-	-	-	1	-	-	-
Figueres	-	1	1	-	-	-	-
Floresta, la	-	-	2	-	2	-	-
Fogars de Montclús	-	-	-	-	1	-	-
Folgueroles	-	-	-	1	-	-	-
Fondarella	-	-	2	1	-	-	-
Font-rubí	-	-	1	-	-	-	-
Fontanals de Cerdanya	-	-	-	-	1	-	-
Franqueses del Vallès, les	-	13	3	1	-	-	-
Garcia	-	-	-	-	1	-	-
Gavà	-	-	4	6	6	-	-
Ger	-	-	-	-	1	-	-
Ginestar	-	-	-	-	1	-	-

Ajuntament	2015	2016	2017	2018	2019	Resolucions no executades	Recursos contenciosos administratius
<i>Girona</i>	-	-	1	6	4	-	1 (2018)
<i>Gironella</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Godall</i>	-	-	2	-	-	-	-
<i>Granadella, la</i>	-	-	2	-	-	-	-
<i>Granollers</i>	-	-	-	1	4	-	-
<i>Gualba</i>	-	-	-	-	3	-	-
<i>Guingueta d'Àneu, la</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Guissona</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Horta de Sant Joan</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Hospitalet de Llobregat, l'</i>	14	9	7	17	12	-	1 (2018)
<i>Hostalets de Pierola, els</i>	-	-	-	1	1	-	-
<i>Igualada</i>	-	-	-	1	1	-	-
<i>Ivorra</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Lladorre</i>	-	-	3	-	-	-	-
<i>Llagosta, la</i>	-	3	6	2	-	3 (2017)	-
<i>Llançà</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Lleida</i>	-	27	68	24	6	3 (2016)	3 (2017 i 2018)
<i>Lliçà de Vall</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Lloret de Mar</i>	-	-	1	-	2	-	-
<i>Maçanet de la Selva</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Maials</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Manlleu</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Manresa</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Martorell</i>	-	1	-	4	5	-	-
<i>Masies de Voltregà, les</i>	-	2	3	2	-	-	-
<i>Masnou, el</i>	-	-	-	1	1	-	-
<i>Masquefa</i>	-	-	1	-	-	-	-
<i>Mataró</i>	-	-	1	-	2	-	-
<i>Miravet</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Moià</i>	-	-	-	3	2	-	-
<i>Molins de Rei</i>	-	2	1	2	-	-	-
<i>Mollerussa</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Mollet del Vallès</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Mont-ras</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Montblanc</i>	-	-	-	-	3	-	-
<i>Montcada i Reixac</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Montgat</i>	-	-	-	-	2	-	-

Ajuntament	2015	2016	2017	2018	2019	Resolucions no executades	Recursos contenciosos administratius
Montornès del Vallès	-	-	-	1	1	-	-
Móra d'Ebre	-	-	-	-	2	-	-
Morell, el	-	-	1	1	-	-	-
Navarcles	-	1	-	-	-	-	-
Navàs	-	-	-	3	2	-	-
Òdena	-	1	-	-	-	-	-
Olèrdola	-	-	7	-	-	-	-
Olesa de Bonesvalls	-	12	1	-	-	-	-
Olot	-	-	-	-	1	-	-
Omellons, els	-	-	2	-	-	-	-
Palafrugell	-	-	-	2	-	-	-
Palamós	-	-	1	-	-	-	-
Palau d'Anglesola, el	-	2	2	-	-	-	-
Palau-saverdera	-	-	-	-	1	-	-
Palau-solità i Plegamans	-	4	1	-	5	-	-
Pallejà	-	16	14	8	20	1 (2018)	-
Palma de Cervelló, la	-	1	-	1	-	-	-
Piera	-	-	-	1	-	-	-
Pineda de Mar	-	1	-	-	-	-	-
Pla de Santa Maria, el	-	-	-	1	-	-	-
Pobla de Montornès, la	-	-	3	-	-	-	-
Pontós	-	-	-	1	-	-	-
Port de la Selva, el	-	-	-	1	-	-	-
Prat de Llobregat, el	-	-	-	2	2	-	-
Premià de Dalt	-	-	-	1	2	-	-
Premià de Mar	-	-	-	1	-	-	-
Preses, les	-	-	-	1	-	-	-
Puigcerdà	-	-	-	1	-	-	-
Puigpelat	-	-	-	-	2	-	-
Puigverd de Lleida	-	-	-	1	-	-	-
Rabós d'Empordà	-	-	-	-	1	-	-
Rasquera	-	-	-	-	1	-	-
Regencós	-	-	-	1	-	-	-
Rellinars	-	-	-	1	-	-	-
Reus	-	78	4	1	1	-	-
Rialp	-	-	5	-	-	-	-
Riba-roja d'Ebre	-	1	-	-	-	-	-

Ajuntament	2015	2016	2017	2018	2019	Resolucions no executades	Recursos contenciosos administratius
<i>Ribera d'Ondara</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Riner</i>	-	1	1	-	-	-	-
<i>Ripoll</i>	-	-	-	2	-	-	-
<i>Ripollet</i>	-	-	-	-	2	-	-
<i>Riudarenes</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Riumors</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Roca del Vallès, la</i>	1	2	-	1	-	-	-
<i>Roda de Berà</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Roda de Ter</i>	-	1	-	-	-	-	-
<i>Roses</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Rubí</i>	-	9	5	15	10	-	-
<i>Rupit i Pruit</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Sabadell</i>	-	-	-	9	1	-	-
<i>Salou</i>	-	-	2	-	-	-	-
<i>Sanaüja</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Sant Andreu de la Barca</i>	-	6	1	5	1	-	-
<i>Sant Antoni de Vilamajor</i>	-	-	-	1	1	-	-
<i>Sant Boi de Llobregat</i>	1	3	6	4	13	-	-
<i>Sant Climent de Llobregat</i>	-	-	4	-	1	-	-
<i>Sant Cugat del Vallès</i>	-	-	6	3	-	-	-
<i>Sant Esteve Sesrovires</i>	-	4	-	6	3	-	-
<i>Sant Feliu de Guíxols</i>	-	-	-	-	3	-	-
<i>Sant Feliu de Llobregat</i>	-	4	2	1	3	-	-
<i>Sant Feliu de Pallerols</i>	-	1	-	1	-	-	-
<i>Sant Fost de Campsentelles</i>	-	1	1	-	4	-	-
<i>Sant Fruitós de Bages</i>	-	-	1	-	1	-	-
<i>Sant Hilari Sacalm</i>	-	-	-	2	1	-	-
<i>Sant Hipòlit de Voltregà</i>	-	5	12	3	2	-	-
<i>Sant Joan de Mollet</i>	-	-	1	-	-	-	-
<i>Sant Joan Despí</i>	-	-	1	-	1	-	-
<i>Sant Joan les Fonts</i>	-	-	2	-	-	-	-
<i>Sant Jordi Desvalls</i>	-	-	-	1	2	-	-
<i>Sant Julià de Vilatorrada</i>	-	-	1	1	6	-	-
<i>Sant Just Desvern</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Sant Martí Vell</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Sant Pau de Segúries</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Sant Pere de Torelló</i>	-	-	-	1	-	-	-

Ajuntament	2015	2016	2017	2018	2019	Resolucions no executades	Recursos contenciosos administratius
<i>Sant Pere de Vilamajor</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Sant Pere Pescador</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Sant Pol de Mar</i>	-	-	1	1	-	-	-
<i>Sant Quintí de Mediona</i>	-	1	-	-	1	-	-
<i>Sant Quirze del Vallès</i>	-	1	-	1	-	-	-
<i>Sant Sadurní d'Anoia</i>	-	-	1	1	-	-	-
<i>Sant Vicenç de Castellet</i>	-	-	2	2	-	-	-
<i>Sant Vicenç dels Horts</i>	-	68	5	4	3	-	-
<i>Santa Coloma de Cervelló</i>	-	-	-	2	1	-	-
<i>Santa Coloma de Farners</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Santa Coloma de Gramenet</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Santa Eugènia de Berga</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Santa Margarida de Montbui</i>	-	-	-	-	3	-	-
<i>Santa Margarida i els Monjos</i>	-	-	1	-	1	-	-
<i>Santa Perpètua de Mogoda</i>	-	-	5	-	-	-	-
<i>Santa Susanna</i>	-	1	-	1	-	-	-
<i>Sentmenat</i>	-	-	-	-	2	-	-
<i>Seròs</i>	4	4	-	-	-	-	-
<i>Seu d'Urgell, la</i>	-	2	-	-	-	-	-
<i>Seva</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Sidamon</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Sitges</i>	-	2	-	1	6	-	-
<i>Solsona</i>	-	-	-	2	1	-	-
<i>Sort</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Tagamanent</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Talamanca</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Talavera</i>	-	-	-	-	3	-	-
<i>Tarragona</i>	-	-	3	10	79	1 (2018)	7 (2019)
<i>Terrassa</i>	-	2	1	-	6	-	-
<i>Tiana</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Torà</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Tordera</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Torelló</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Torre de Cabdella, la</i>	-	-	3	-	-	-	-
<i>Torre de l'Espanyol, la</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Torredembarra</i>	-	-	-	4	5	-	1 (2018)
<i>Torrefarrera</i>	-	-	-	-	1	-	-

Ajuntament	2015	2016	2017	2018	2019	Resolucions no executades	Recursos contenciosos administratius
<i>Torregrossa</i>	-	-	-	1	1	-	-
<i>Torrelles de Foix</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Torrelles de Llobregat</i>	-	2	-	-	-	-	-
<i>Torroella de Montgrí</i>	-	-	2	-	1	-	-
<i>Torroja del Priorat</i>	-	-	1	-	-	-	-
<i>Tortellà</i>	-	-	1	-	-	-	-
<i>Tortosa</i>	-	-	-	1	4	-	-
<i>Ullastrell</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Ullastret</i>	-	-	-	1	2	-	-
<i>Vallbona d'Anoia</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Vallfogona de Balaguer</i>	-	-	1	-	-	-	-
<i>Vallgorguina</i>	-	-	-	-	6	-	-
<i>Vallirana</i>	-	2	2	1	-	-	-
<i>Vallmoll</i>	-	2	-	-	-	-	-
<i>Valls</i>	-	-	-	-	2	-	-
<i>Vandellòs i l'Hospitalet de l'Infant</i>	-	-	-	-	2	-	-
<i>Vendrell, el</i>	-	-	-	4	15	-	-
<i>Verges</i>	-	-	-	1	-	-	-
<i>Vic</i>	-	-	-	2	5	-	-
<i>Vidreres</i>	-	-	-	1	1	-	-
<i>Vila-sana</i>	-	-	1	-	-	-	-
<i>Vila-seca</i>	-	-	2	1	-	-	-
<i>Vilabella</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Vilabertran</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Viladecans</i>	-	-	3	1	1	-	-
<i>Viladecavalls</i>	-	-	1	-	-	-	-
<i>Vilafranca del Penedès</i>	-	-	-	2	1	-	-
<i>Vilallonga del Camp</i>	-	-	-	8	-	-	-
<i>Vilanova del Camí</i>	-	-	-	-	1	-	-
<i>Vilanova del Vallès</i>	-	1	-	1	2	-	-
<i>Vilanova i la Geltrú</i>	-	2	2	1	-	-	-
<i>Vilassar de Dalt</i>	-	-	-	4	-	-	-
<i>Vilassar de Mar</i>	-	-	-	1	2	-	-
<i>Vinebre</i>	-	-	-	-	1	-	-

Altres administracions locals reclamades 2015 - 2019

	2016	2017	2018	2019	Resolucions no executades	Recursos contenciosos administratius
<i>Àrea Metropolitana de Barcelona</i>	-	4	4	1	-	2 (2018)
<i>Consell Comarcal de l'Alt Empordà</i>	-	-	-	1	-	-
<i>Consell Comarcal de l'Urgell</i>	-	4	-	-	-	-
<i>Consell Comarcal de la Cerdanya</i>	1	-	-	-	-	-
<i>Consell Comarcal del Baix Camp</i>	-	-	-	1	-	-
<i>Consell Comarcal del Baix Llobregat</i>	-	-	1	1	-	-
<i>Consell Comarcal del Barcelonès</i>	-	1	-	-	-	-
<i>Consell Comarcal del Maresme</i>	-	-	1	-	-	-
<i>Consell Comarcal del Moianès</i>	-	-	-	1	-	-
<i>Consell Comarcal del Montsià</i>	-	-	-	1	-	-
<i>Consell Comarcal del Segrià</i>	-	1	16	6	-	2 (2018)
<i>Consell Comarcal del Vallès Oriental</i>	-	-	-	1	-	-
<i>Consell Comarcal de la Ribera d'Ebre</i>	-	-	-	1	-	-
<i>Diputació de Barcelona</i>	4	7	5	12	-	-
<i>Diputació de Girona</i>	25	-	-	3	-	-
<i>Diputació de Lleida</i>	1	-	-	1	-	-
<i>Diputació de Tarragona</i>	-	-	-	2	-	-
<i>Transports Metropolitans de Barcelona (TMB)</i>	3	1	-	-	-	1 (2016)

Annex 4

Anàlisi del web de la GAIP 2019



COMISSIÓ DE GARANTIA
DEL DRET D'ACCÉS
A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

Dades estadístiques del web de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública

Nota metodològica

El document *Anàlisi del web de la GAIP 2019* té per objectiu presentar les dades relatives al web de la Comissió, així com les variables sobre visites, usuaris i descàrregues, entre d'altres, al llarg de l'any 2019.

Les dades exposades han estat recopilades per la Comissió mitjançant l'eina d'anàlisi web *Google Analytics* durant el període de 2019. Les diverses variables utilitzades venen predefinides per part del programari utilitzat. Paral·lelament, les dades s'han depurat, tabulat i s'han fet els gràfics corresponents per la Comissió.

Per introduir de forma acurada l'anàlisi estadística desenvolupada en el document, s'estableixen i es defineixen a continuació aspectes conceptuals i metodològics necessaris per poder interpretar les dades que es presenten. En primer lloc, s'identifiquen els conceptes estadístics clau (en el context de l'anàlisi del web) i la seva representació al document; posteriorment, s'ofereix una explicació sobre els diversos apartats i les seves representacions gràfiques i tabulars.

Conceptes web i metodologia

Conceptes d'anàlisi

Les variables utilitzades fan referència, majoritàriament, a les visites que rep el web de la Comissió i la interacció d'aquestes en l'entorn de la plataforma i els seus apartats. D'aquesta manera, la base de les dades s'estructura en usuaris o sessions depenent de l'indicador que es tracti. Tanmateix, també es presenten altres tipus de mètriques que no tenen com a referència explícita aquest tipus de base i és necessari, per tant, diferenciar entre aquests dos conceptes clau d'anàlisi i els que se'n deriven:

- **USUARIS.** És el *nombre d'usuaris* que han visitat el lloc web una o més vegades. Aquestes dades s'obtenen de les galetes (*cookies*), les quals depenen del navegador i del dispositiu, fet que implica que si una mateixa persona està connectada des de dos dispositius diferents, serà computada com dos usuaris i en canvi, si un mateix dispositiu visita el lloc web més d'un cop, computarà com un sol usuari, sempre que restin desades les galetes del lloc web.
 - Nombre de pàgines visualitzades. És el total de pàgines visitades al web. Quan un usuari entra a una pàgina del web compta com una visualització. Si l'usuari torna a entrar o recarrega la pàgina, es compta com una nova visualització.
 - Nou/Recurrent. Es refereix a la característica dels usuaris, depenent si són nous visitants o usuaris que han tornat a entrar al web.
 - Esdeveniments. Són les interaccions que fan els usuaris amb el contingut del web (enllaços, contingut per descarregar, vídeos).

- **SESSIONS.** És el *nombre de visites* que rep el web. Les interaccions internes al web per part d'una visita es compten com una visita única (a tot l'entorn del web) dins de la sessió. Les sessions caduquen després de mitja hora d'inactivitat del visitant.
 - Nombre de pàgines úniques visualitzades. És el nombre de sessions durant les quals una pàgina s'ha visualitzat un cop com a mínim. Quan l'usuari entra a una pàgina, compta com una visualització, però si torna a entrar o la pàgina es recarrega no comptarà com a nova.
 - Durada mitjana. És la durada mitjana de les sessions dels usuaris; s'obté dividint la durada total de totes les sessions pel nombre de sessions.
 - Pàgines per sessió. És la mitjana de pàgines visualitzades en una sessió.
 - Percentatge de rebots. Els rebots fan referència a l'entrada i sortida d'un usuari a la pàgina sense que faci cap més interacció amb l'entorn web. Aquest indicador fa referència al percentatge de sessions d'una sola pàgina sense interaccions.

Per exemplificar clarament la diferència entre les dues mètriques bàsiques es pot considerar el següent: una persona (usuari) que hagi accedit amb el mateix dispositiu set cops al mateix web, comptarà com un sol usuari que ha fet set sessions.

Paral·lelament als indicadors que componen la base de les dades, l'anàlisi s'ha dut a terme establint una segmentació entre el trànsit intern i el trànsit extern que rep el web:

- Trànsit intern. Usuaris visitants o nombre de sessions provinents per part de membres de la mateixa Comissió o de treballadors de la Generalitat de Catalunya.
- Trànsit extern. Usuaris visitants o sessions iniciades per part d'usuaris no vinculats a la Generalitat de Catalunya.

Aquesta divisió respecte al tipus de trànsit al web és possible gràcies a una de les eines disponibles al programari de *Google Analytics* i és adequada a l'hora de realitzar les anàlisis. La capacitat de crear segments per obtenir dades diferenciades del tipus de trànsit s'estableix mitjançant una configuració base entre les adreces IP que pertanyen a la Generalitat i les externes. Amb l'establiment d'aquestes dues divisions es pot realitzar una anàlisi més acurada i específica respecte al flux de visitants que rep el web de la GAIP, perquè permet diferenciar entre treballadors de la Generalitat (especialment de la mateixa Comissió) que visiten el web per realitzar tasques inherents al seu lloc de treball, i visitants que interaccionen amb el web amb altres objectius.

Abast temporal

Aquest document sobre l'anàlisi del web té l'objectiu de recopilar i presentar de forma sintètica i accessible les dades relatives al flux de visitants que han passat pel web de la Comissió durant l'any 2019, un any durant el qual s'han publicat nous continguts i se n'ha dut a terme una difusió més activa a les xarxes socials (Twitter).

Base de les dades

La base fa referència a la mostra, en termes estadístics, utilitzada per dur a terme l'anàlisi de cada variable (o variables). La mostra, en aquest cas, la componen el total d'usuaris que han

visitat el web de la Comissió, o el total de sessions durant les quals s'ha visualitzat més d'una pàgina de tota la plataforma.

Pel fet que les mètriques s'extreuen directament de *Google Analytics*, les bases de les dades (tot i ser extretes en el mateix interval temporal i per al mateix període d'anàlisi) no queden, en tots els casos, homogeneïtzades per raons inherents al mateix programari i a la compilació de les dades que en fa. En aquest punt, per tant, s'ha d'esmentar que la representativitat de la mostra és la màxima que permet el programari utilitzat.

Font

La font és l'origen del qual s'obtenen les dades reflectides en els diversos elements d'anàlisi. En aquest cas, la font de totes les dades és secundària, ja que totes provenen del programari en línia *Google Analytics*. Totes les taules i representacions gràfiques s'han elaborat per part del personal de la GAIP, sense recórrer a còpies o imatges predissenyades.

L'extracció de les dades es presenta, al llarg del document, de forma gràfica o tabular amb freqüències absolutes i/o relatives. S'han utilitzat diferents tipus de gràfics per poder presentar una imatge dels valors i les dades al més aproximada a allò que es pretén observar en cada indicador: de columnes, de barres, lineal, d'anell i combinat (lineal i de columnes).

Anàlisi estadística del web de la GAIP. 2019

Públic

El primer dels blocs exposa dades referents als usuaris que han visitat el web, així com la quantitat de sessions que han iniciat. En relació amb aquests indicadors, s'exposen diverses mètriques relacionades, com el percentatge de rebots, la quantitat d'usuaris nous que han visitat el web, així com la quantitat de pàgines visualitzades, entre altres variables. Finalment, s'ha de destacar l'exposició de dades relatives a l'origen de les persones que visiten el web de la GAIP, i els dispositius utilitzats per accedir-hi.

La quantitat d'usuaris que han visitat el web de la GAIP al llarg de l'any 2019 se situa en un total de 26.295 segons les dades que proporciona *Google Analytics*. La tendència d'usuaris varia poc durant la primera meitat de l'any, segons el gràfic 1, amb una oscil·lació d'uns 500 usuaris externs segons el mes, situant-se en una forquilla d'entre 1.500 i 2.000. El mes d'agost és el mes amb menys usuaris (1.041), mentre que el mes de novembre la xifra va augmentar fins a gairebé 3.300, tendència que començava a visibilitzar-se durant els dos mesos anteriors, amb augments consecutius. Destaca també el fet que, tot i que el novembre és el mes amb més usuaris externs, no ho és respecte als usuaris interns. L'augment sobtat d'usuaris externs durant aquest mes s'explica per la publicació d'una nova infografia al web ('Òrgans estatals de dret d'accés a la informació pública'), la qual va compartir-se a Twitter per part de diversos perfils relacionats amb l'àmbit de transparència i va tenir molta difusió dins d'aquest sector arreu de l'Estat espanyol. Posteriorment, el mes de desembre, el nivell d'usuaris torna a situar-se en una mitjana més propera a la de la resta de mesos de l'any i es consolida, així, un nombre d'usuaris homogeni.

Quant a les sessions (gràfic 2), la variabilitat és igual a la d'usuaris, tot i que presenten una quantitat numèrica superior, ja que la comptabilització de sessions, tal com s'explica a l'anàlisi conceptual, difereix de la del nombre d'usuaris. La forquilla mensual va des de 1.274 sessions a l'agost, el mes amb menys sessions, fins a les 4.133 el mes de novembre, que és el mes amb més sessions; la mitjana de sessions se situa en una forquilla d'entre 2.000 i 2.650, depenent del mes.

La renovació d'usuaris al llarg de l'any és constant, i així ho mostra el gràfic 3, on s'exposen les dades relatives als nous usuaris externs per mes. Hi ha una tendència al manteniment, amb un nombre d'entre 118 i 262 usuaris retornats externs mensualment; és a dir, usuaris que han entrat prèviament al web amb el mateix dispositiu; la resta són nous usuaris. Aquestes dades, però, han d'interpretar-se amb cert escepticisme, pel fet que és possible que molts d'aquests usuaris nous siguin usuaris que ja havien entrat a la pàgina però que ara ho fan des d'un altre dispositiu, o navegador, o que han esborrat les galetes.

Una dada rellevant que preveu l'extracció bruta des de *Google Analytics* és el percentatge de rebot dels usuaris (gràfic 4): durant tots els mesos de l'any, quasi la meitat dels usuaris externs que entren al web de la Comissió (entre un 42,3%, com és el cas de febrer, i un 57,5% en el cas de juny) tornen a sortir sense haver fet cap interacció; és a dir, fan una visita que podria anomenar-se 'fantasma'. Aquest percentatge de rebot disminueix quan s'observa el cas dels usuaris interns, amb una quantitat de visites 'fantasma' no superior al 38%.

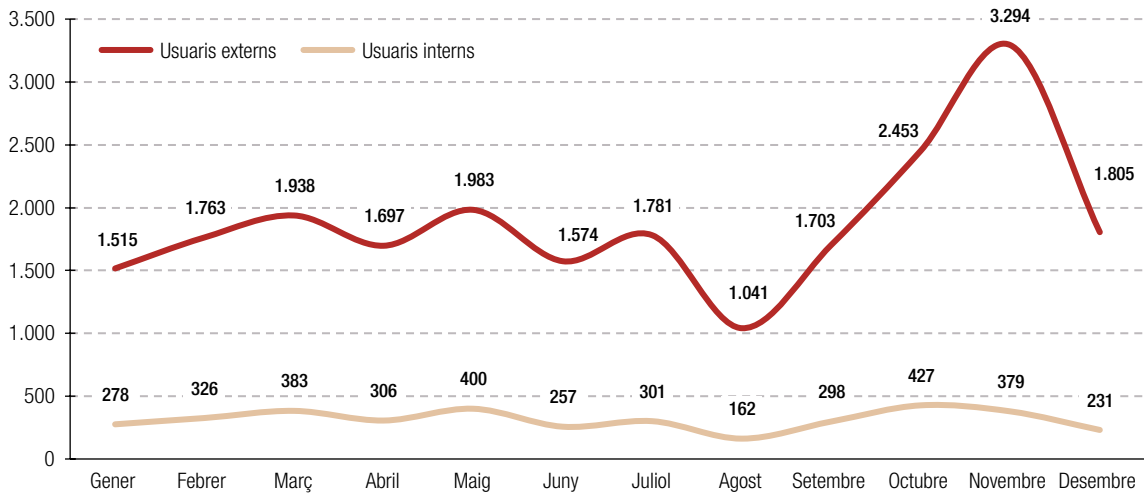
La quantitat de pàgines visualitzades anualment per part dels usuaris externs (gràfic 4) arriba a un total de 96.878, tot i no ser pàgines úniques (és a dir, en cas que l'usuari recarregués la pàgina comptaria com a nova visualització). En el cas de les visualitzacions internes, no s'arriba al 50% de les pàgines visualitzades externament; se situa d'aquesta forma en un total de 46.331 el 2019. La taula 1 mostra, en relació amb les pàgines visualitzades, la quantitat de pàgines visualitzades per cada sessió, amb una mitjana aproximada de 3 pàgines.

La durada mitjana de les sessions externes és molt que les de les sessions internes, tal com mostra el gràfic 5, establint un temps mitjà anualment de quasi 7 minuts (410 segons) en les sessions internes, i de poc més de 3 minuts (196 segons) les sessions externes. S'ha de remarcar, en tot cas, que la consulta de molts apartats del web (com per exemple, les resolucions) es pot fer mitjançant la descàrrega dels continguts a través dels enllaços que proporciona el mateix web de la Comissió.

Endinsant-nos en una anàlisi del públic provinent d'altres països (gràfic 8), destaquen els Estats Units amb un total de 38% dels usuaris estrangers (688); en menys quantitat, segueixen França (238 usuaris), Alemanya (214 usuaris) i el Regne Unit (157 usuaris). Així i tot, el nombre de visites des de l'Estat espanyol representa el 95,6% del total de visites netes al web (sense rebot).

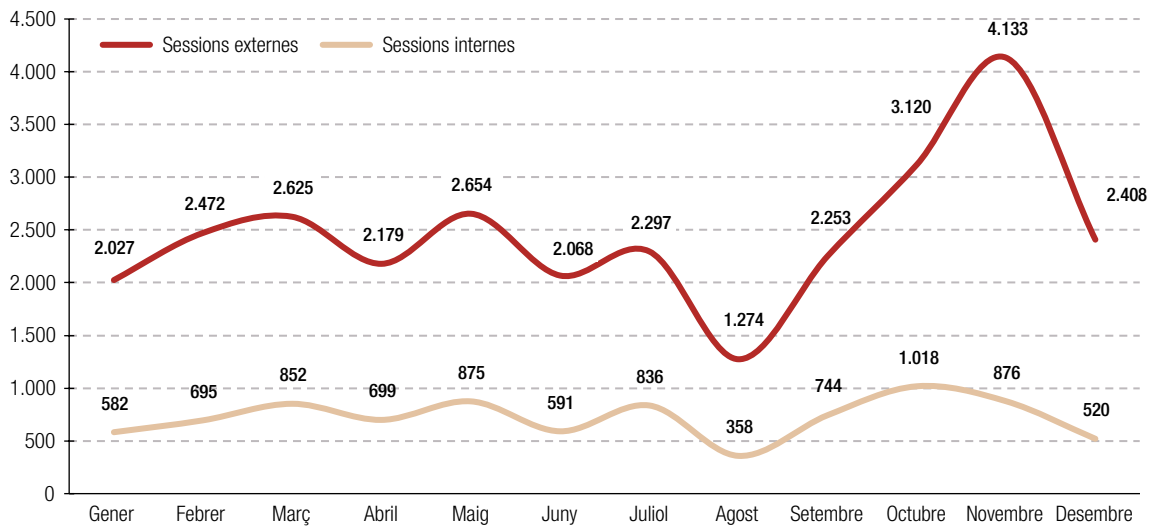
Finalment, quant al dispositiu utilitzat (gràfic 9), destaca el PC com el més freqüent, amb un 81% del total de sessions externes netes, mentre que el mòbil agrupa un 18% de les sessions, i finalment la tauleta, amb només un 3% del total.

Gràfic 1. Usuaris per mes. 2019



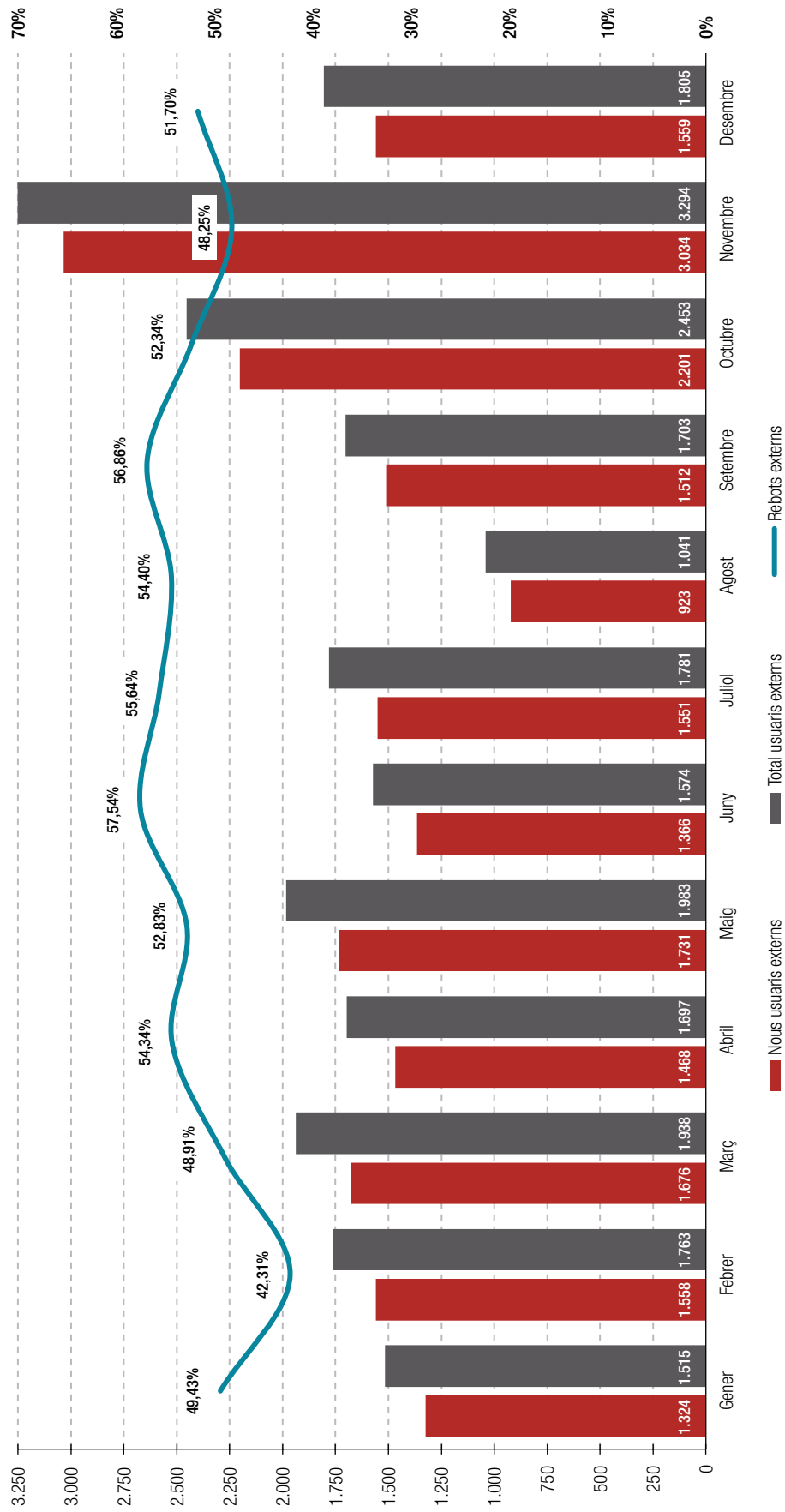
Base: 26.295 (usuaris).

Gràfic 2. Sessions per mes. 2019



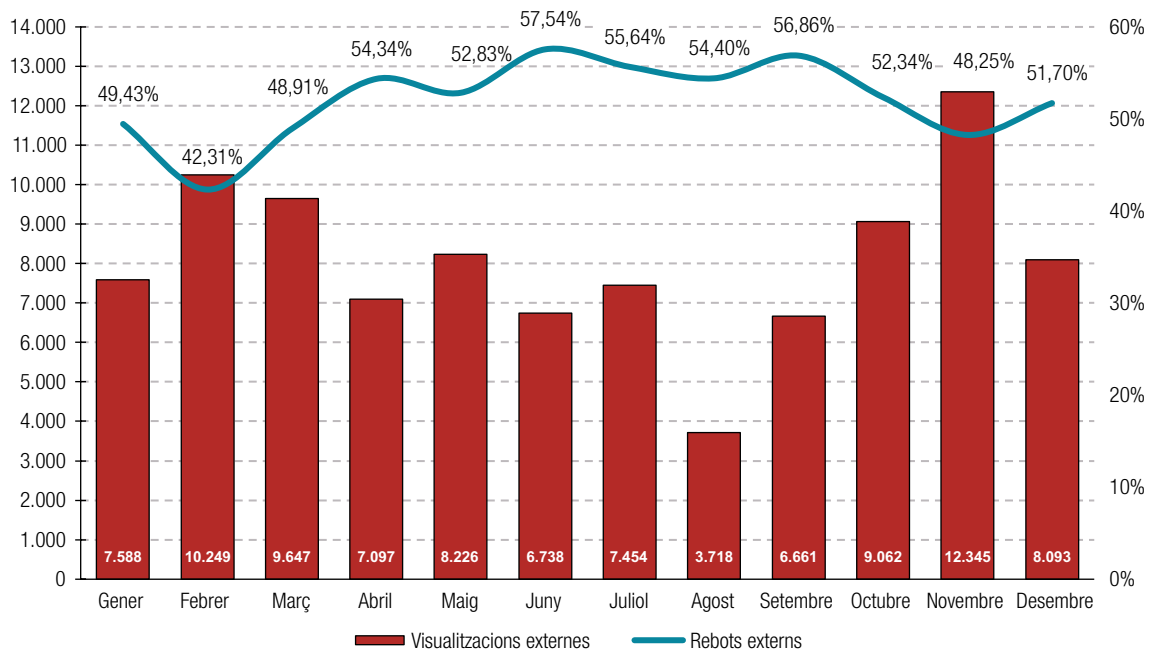
Base: 38.156 (sessions).

Gràfic 3. Percentatge de rebots per mes, segons nous usuaris externs. 2019



Base: 22.547 (usuaris externs).

Gràfic 4. Nombre de visualitzacions externes per mes, segons el percentatge de rebot. 2019



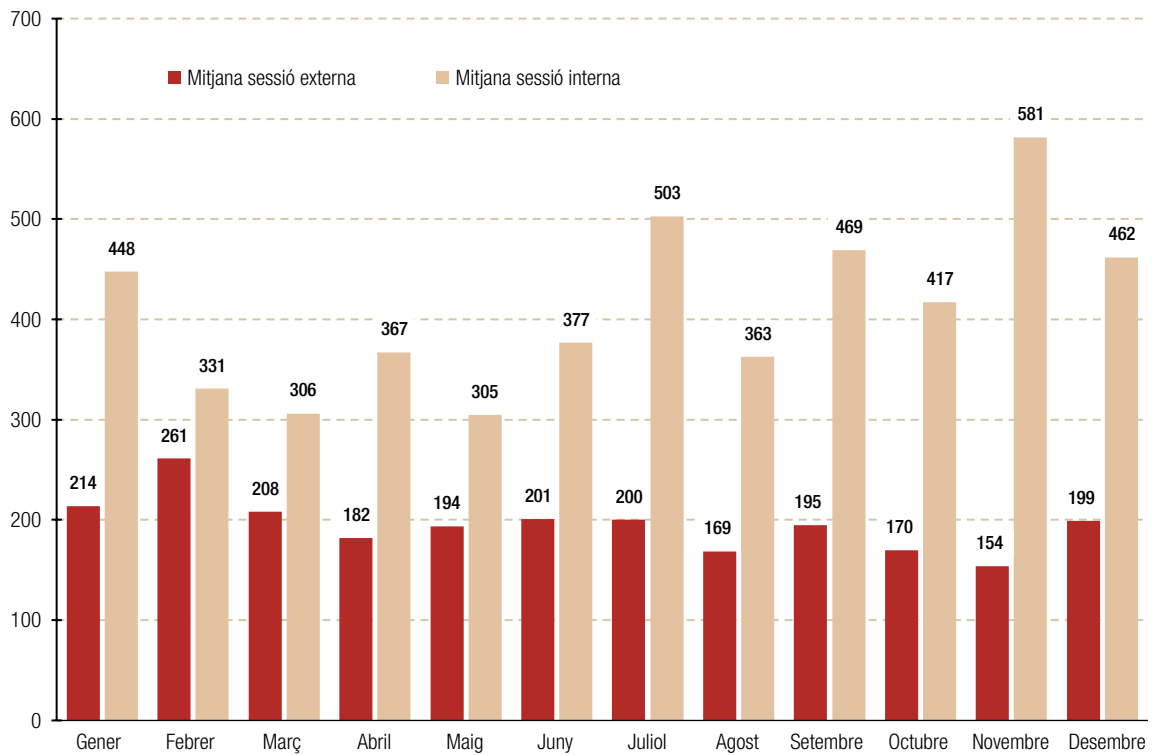
Base: 22.547 (usuaris externs).

Taula 1. Nombre de pàgines per sessió, per mes. 2019

Pàgines per sessió, per mes. 2019		
	Pàgines/sessió externes	Pàgines/sessió internes
Gener	3,74	6,84
Febrer	4,15	4,80
Març	3,68	3,97
Abril	3,26	3,93
Maig	3,10	4,01
Juny	3,26	4,28
Juliol	3,25	6,27
Agost	2,92	4,43
Setembre	2,96	4,79
Octubre	2,90	5,29
Novembre	2,99	9,07
Desembre	3,36	6,01
MITJANA	3,30	5,31

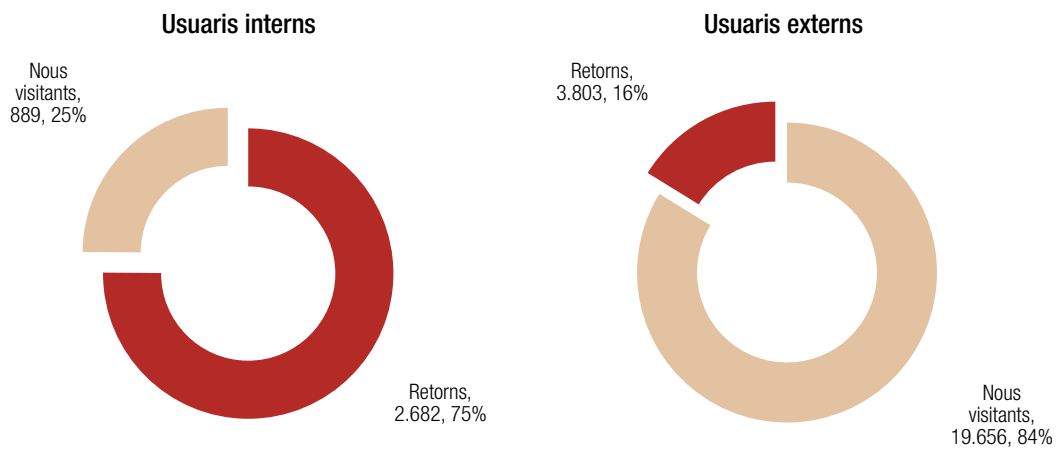
Base: 38.156 (sessions).

Gràfic 5. Durada mitjana de la sessió (en segons), per mes. 2019



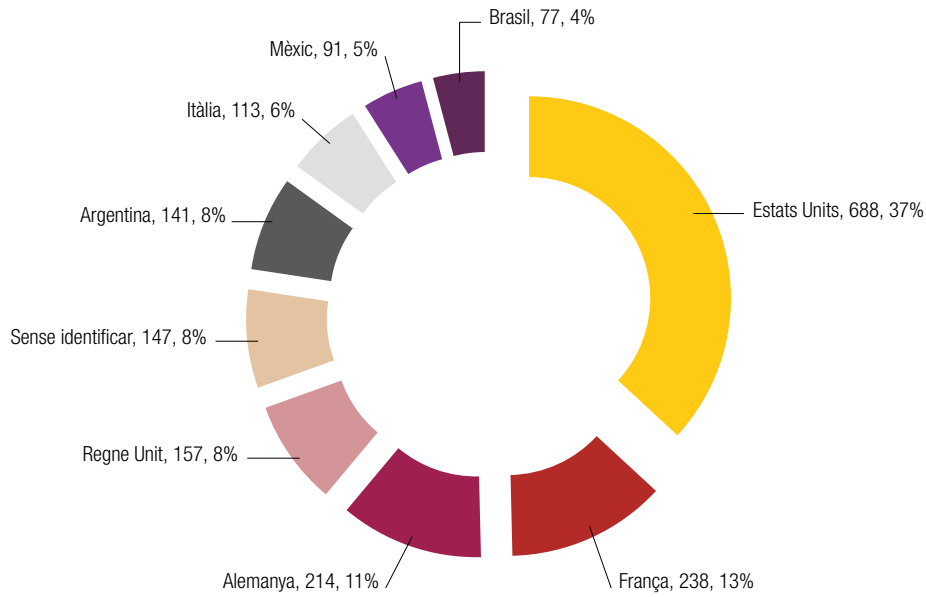
Base: 38.156 (sessions).

Gràfics 6 i 7. Tipus d'usuaris del web: nous usuaris i usuaris retornats. 2019



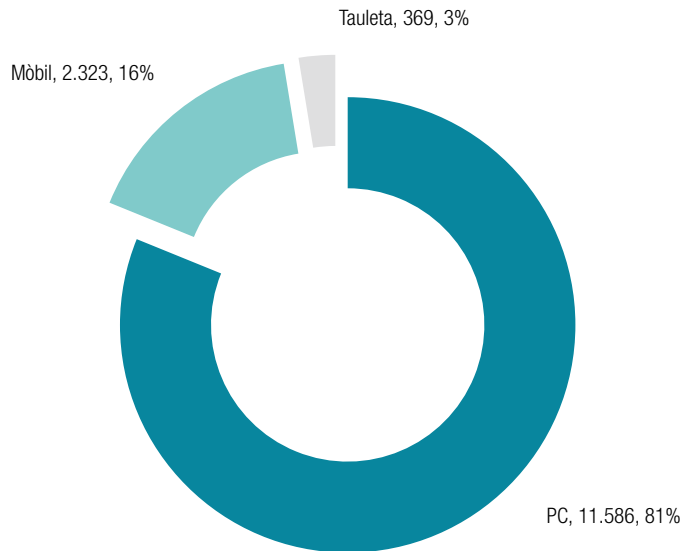
Base: 27.030 (usuaris).

Gràfic 8. Quantitat d'usuaris estrangers. 2019



Base: 22.547 (usuaris externs). S'han comptabilitzat solament els 9 països amb més usuaris.

Gràfic 9. Nombre de sessions netes externes (sense rebots), segons el dispositiu d'accés. 2019



Base: 38.156 (sessions). S'ha descomptat la mitjana de rebots de les sessions externes (51,6%) a l'anàlisi gràfic.

Adquisició-Trànsit

El segon dels blocs mostra dades en relació amb l'origen del trànsit del web de la Comissió, és a dir, sobre indicadors relatius als canals des dels quals hi accedeixen els usuaris: de forma directa, per plataformes de recerca, xarxes socials o enllaços. També s'exposen dades sobre els webs de destinació, o quins apartats del web s'han compartit més per part dels usuaris.

El trànsit extern del web de la Comissió, segons presenta el gràfic 10, prové en el 65,5% dels casos de cercadors web, com poden ser: Google, Bing o Yahoo, tot i que predomina l'accés des del cercador Google. En menor mesura, l'accés directe al web (sense passar per un cercador) es dona en el 18,4% dels casos, mentre que l'entrada a través d'enllaços (14,5%) o xarxes socials (1,6%) representen vies d'accés menys freqüents.

Acotant la cerca al canal d'entrada concret que s'utilitza, els 8 canals més utilitzats són el cercador Google, és el més utilitzat de tots, seguit de l'accés directe (mantenint la mateixa tendència que en el gràfic anterior), i els Spam o Bots en menor mesura. A través d'enllaços trobem diverses pàgines de la Generalitat de Catalunya, així com una de l'Escola de l'Administració Pública de Catalunya (Homuork).

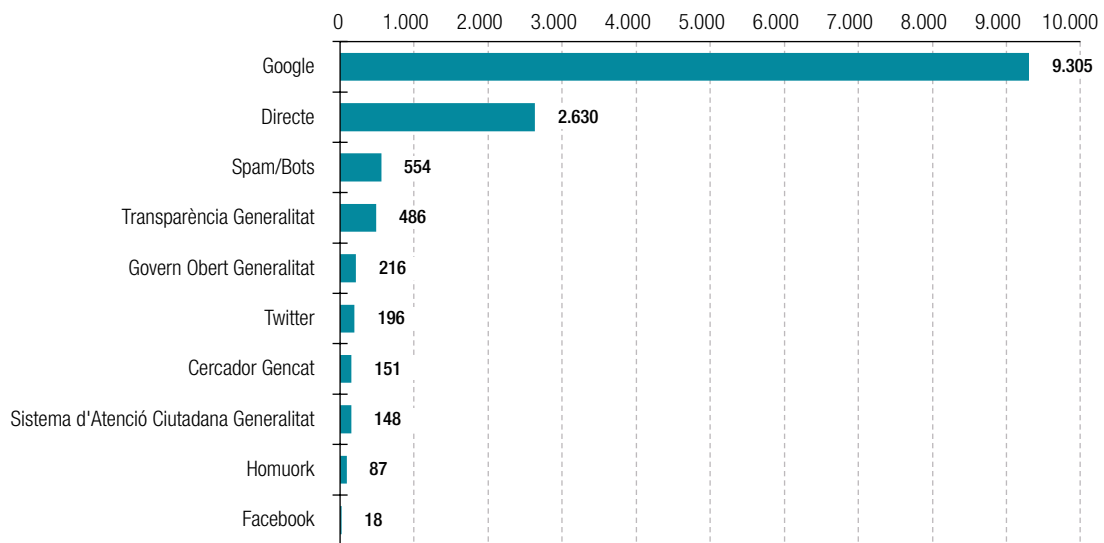
Les 20 pàgines de destinació més comunes de les sessions externes són principalment la pàgina d'inici del web de la GAIP, que és la que més sessions acumula, tot seguit de la pàgina de les memòries de la GAIP, la qual també presenta el percentatge de rebot més petit, amb un 20,2%. A continuació hi ha la pàgina relativa a les funcions de la GAIP, amb un percentatge de rebot molt més gran (50,9%) però amb una durada mitjana de la sessió més prolongada que la resta (de quasi 4 minuts).

El gràfic 11, per la seva banda, posa de relleu quines són les xarxes socials des de les quals prové més trànsit al web de la Comissió: Twitter és la principal xarxa social d'origen (en el 78% dels casos), seguida per Facebook (21%), mentre que els blogs i LinkedIn únicament ho han estat en 7 sessions.

En darrer lloc, la taula 2 exposa les 20 URL més compartides del web de la GAIP a través de diverses plataformes: la pàgina d'inici és la més comuna. La resta d'apartats del web més compartits a través d'URL són els relatius a dictàmens, resolucions (tant en català com en castellà) i, en menor mesura, les infografies.

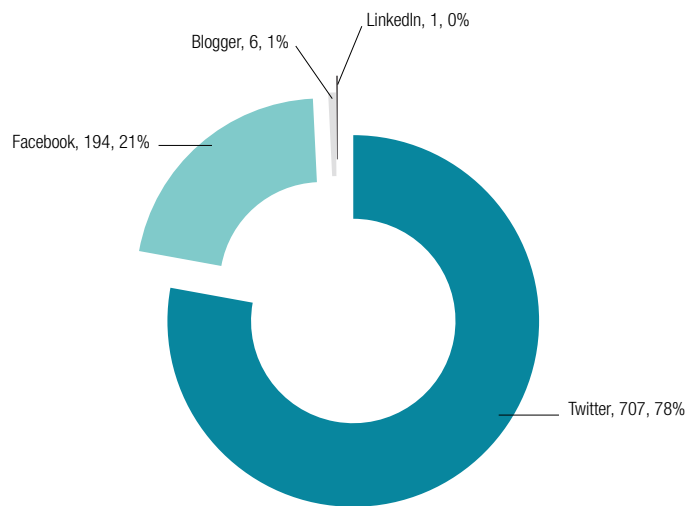
Tot i així, respecte a les interaccions que realitzen els usuaris dins del web de la Comissió, s'ha de fer un aclariment terminològic. En relació amb les pàgines més visualitzades dins del web de la GAIP, aquestes visualitzacions no provenen d'URL compartides ni per accés directe de l'usuari (contràriament a les dades que s'exposen a la taula 2), sinó que fan referència a les visualitzacions que es donen dins del web un cop l'usuari ja hi ha accedit. En aquest cas, com és lògic, la pàgina més visualitzada és la d'inici, mentre que en segon lloc, els usuaris accedeixen directament al cercador, o a les resolucions o a les resolucions destacades. Així, es posa de manifest la utilitat i l'ús extern del cercador com a eina necessària al web de la Comissió, aspecte que s'analiza a l'apartat següent.

Gràfic 10. Canal d'entrada de les visites externes (sessions netes, sense rebots), per font. 2019



Base: 38.156 (sessions). S'ha descomptat la mitjana de rebots de les sessions externes (51,6%) a l'anàlisi gràfic.

Gràfic 11. Trànsit extern procedent de les xarxes socials. 2019



Base: 38.156 (sessions).

Taula 2. Les 20 URL més compartides a diverses plataformes. 2019

Els 20 URL's més compartits a diverses plataformes. 2019				
	Sessions	Nombre de pàgines visualitzades	Durada mitjana de la sessió (minuts)	Pàgines/sessió
www.gaip.cat/ca/inici/	86	247	1min 36seg	2,87
www.gaip.cat/ca/detall/normativa/Dictamen-2019_07/	57	70	1min 16seg	1,23
www.gaip.cat/ca/detall/normativa/2019-0068/	55	61	0min 16seg	1,11
www.gaip.cat/es/detall/normativa/2019-0069/	54	59	0min 34seg	1,09
www.gaip.cat/es/index-doctrinal/	52	173	2min	3,68
www.gaip.cat/ca/index-doctrinal/	42	99	2min 11seg	2,36
www.gaip.cat/es/detall/normativa/2019-0068/	40	49	0min 21seg	1,23
www.gaip.cat/ca/detall/normativa/2019-0591/	32	38	0min 38seg	1,19
www.gaip.cat/ca/detall/normativa/2019-0335/	28	33	1min 14seg	1,18
www.gaip.cat/ca/resolucions-i-dictamens/resolucions/	20	65	2min 1seg	3,25
www.gaip.cat/ca/detall/normativa/2019-0264/	20	20	0min 01seg	1,00
www.gaip.cat/ca/detall/normativa/2019-0069/	18	19	0min 21seg	1,06
www.gaip.cat/es/inici/	17	19	1min 12seg	1,12
www.gaip.cat/ca/detall/normativa/2019-0358/	15	19	3min 14seg	1,27
www.gaip.cat/es/detall/normativa/Dictamen-2019_07/	10	11	0min 33seg	1,10
www.gaip.cat/ca/qui-som/que-es-la-gaip/noticies/noticia/La-GAIP-en-dades-1/	8	8	0min 50seg	1,00
www.gaip.cat/es/qui-som/que-es-la-gaip/noticies/noticia/La-GAIP-en-dades-2/	8	11	1min 14seg	1,38
www.gaip.cat/ca/detall/normativa/2019-0142/	8	8	0min 09seg	1,00
www.gaip.cat/ca/detall/normativa/2019-0354/	8	8	0min 38seg	1,00
www.gaip.cat/oc/qui-som/que-es-la-gaip/equip/detall/Elisabet-Samarra-i-Gallego-presidenta/	8	9	0min 24seg	1,13

* Se n'han exclòs les URL amb una durada de sessió de 0 segons.

Base: 38.156 (sessions).

Comportament al web

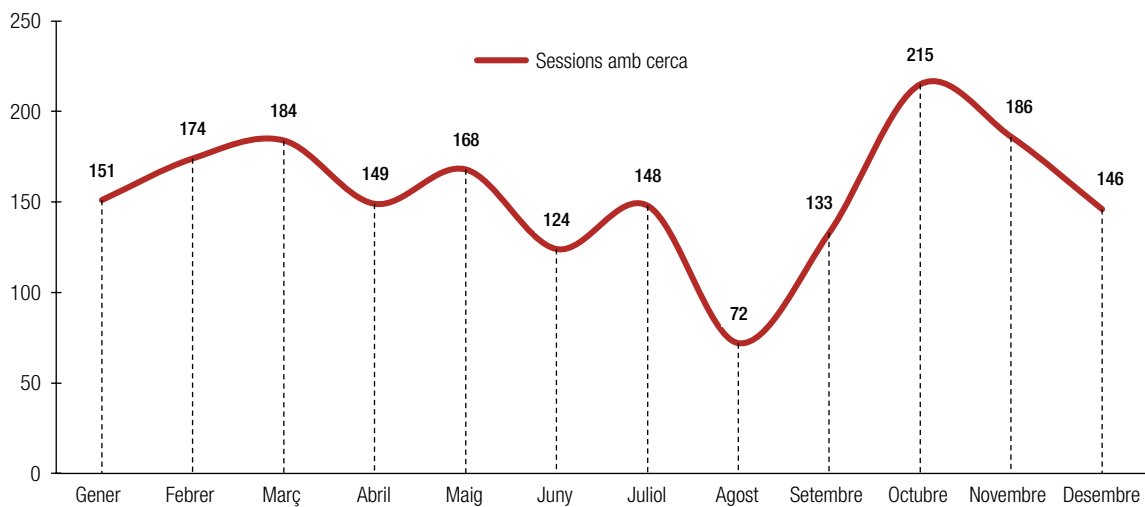
Aquest tercer i últim apartat permet visualitzar la forma en què els usuaris es mouen pel web de la GAIP i observar acuradament quines han estat les pàgines més visitades al llarg de 2019, les paraules que més s'han cercat, així com la quantitat de vegades que els usuaris han realitzat algun tipus de descàrrega del contingut del web.

El gràfic 12 exposa quantes sessions al mes han realitzat cerques, on de nou trobem una tendència semblant a la presentada als gràfics del primer bloc, amb una certa regularitat els primers 6 mesos, però amb una pujada sobtada durant el setembre i l'octubre, que arriba, en

aquest últim cas, a les 215 cerques. Respecte als termes més cercats, s'ha de destacar que hi ha una gran quantitat (més de 1.000), ja que es repeteixen els termes de cerca però amb diferències tipogràfiques mínimes, la qual cosa provoca la diversificació. Com a exemple, es pot cercar una resolució contra un ajuntament amb el nom d'aquest, però si aquest nom s'escriu de formes diferents (encara que sigui per una majúscula o una minúscula), *Google Analytics* interpreta que són dues cerques i no la mateixa. Arribats a aquest punt, 'alcanar' és el terme més cercat al web de la GAIP durant l'any 2019 (i també l'administració amb més resolucions no executades l'any 2019).

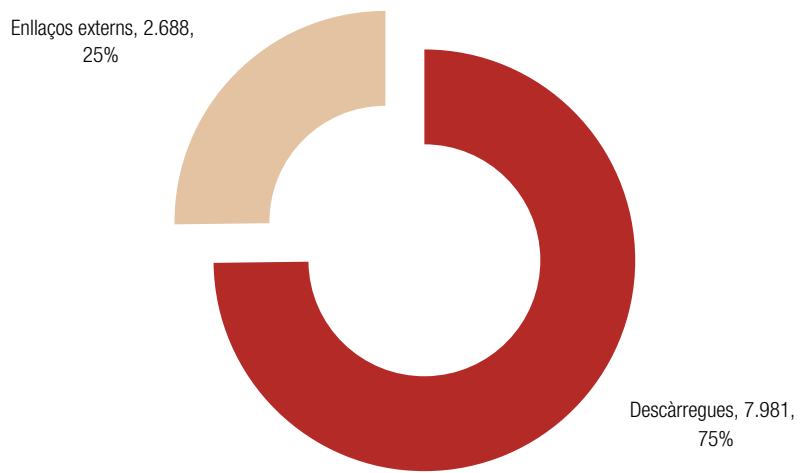
Finalment, en referència a les interaccions més comunes que tenen lloc al web, s'han produït al llarg de 2019 quasi 8.000 descàrregues de continguts (un 75% dels esdeveniments), sense que es pugui concretar si han estat resolucions, infografies, dictàmens o altres documents. Paral·lelament, clicar a enllaços de pàgines web externes (o internes) ha estat el segon tipus d'interacció més comuna, i representa el 25% dels esdeveniments, amb un total de 2.688 sessions amb clics sobre enllaços del web.

Gràfic 12. Sessions amb cerques dins del web de la GAIP. 2019



Base: 38.156 (sessions).

Gràfic 13. Interaccions dins del web de la GAIP. 2019



Base: 38.156 (sessions).

M M E E A A

R R I I A A

Tapineria, 10, 4a · 08002 Barcelona · T 93 887 43 57
gaip@gencat.cat · www.gaip.cat

M M E E A A