

Resolució 29/2023, de 12 de enero

Número de expediente de la Reclamación: 1066/2022

Administración reclamada: ESPIMSA

Información reclamada: Contabilidad oficial del libro diario, con justificantes anonimizados.

Sentido de la resolución: Desestimación

Resumen: La inadmisibilidad declarada por la empresa reclamada presenta una debilidad jurídica que podría llegar a cuestionar su validez, porque incumple el requisito establecido por el artículo 64.1 DTDAIP, según el cual “la apreciación de una causa de inadmisión de una solicitud de acceso requiere que el órgano competente para resolver dicte una resolución en este sentido, que se tiene que notificar dentro del plazo para resolver ...”. La solicitud tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Tarragona el 13 de octubre de 2022 y en el momento de emitir el informe aportado a este procedimiento (2 de enero de 2023) parece ser que todavía no se habría notificado a la persona reclamante la resolución de inadmisión. En estas circunstancias, la resolución de inadmisión de la solicitud dictada por ESPIMSA es extemporánea y, por lo tanto, falta de validez jurídica. Sin embargo, en algunos pocos casos excepcionales la GAIP ha considerado que, en atención de los intereses en juego y de los principios jurídicos aplicables, había que resolver de lo contrario. En este caso, los intereses en juego son, por una parte, los intereses públicos inherentes al derecho de acceso a la información pública, que además merecen una especial consideración dado que su objeto parece ser el de escrutar la contabilidad de una empresa pública; hay que subrayar que la persona reclamante no ha señalado ninguna finalidad o circunstancia específica que pueda reforzar los intereses públicos apuntados, que serían por lo tanto los únicos que pugnarían favorablemente por el acceso a la información pública solicitada. Por otra parte, dar acceso a la información solicitada causaría unos perjuicios importantes a los recursos públicos de ESPIMSA y probablemente perjuicios adicionales por el hecho de tener que dejar de atender otras funciones de la empresa por poder llevar a cabo la tarea ingente de anonimizar un volumen de información (2.302 folios) desmesurado. Está claro que los recursos públicos también están al servicio del derecho de acceso a la información pública, pero cuando los que se requieren son de la entidad de los previstos en este caso, el esfuerzo necesario resulta desmesurado. Desmesurado y contrario a los principios jurídicos de razonabilidad y de proporcionalidad. No parece razonable movilizar recursos públicos ingentes para elaborar información de doce años atrás, sin la menor indicación que justifique un abanico temporal tan amplio y el consecuente volumen desmesurado. Y no parece que este esfuerzo extraordinario que se requiere a ESPIMSA guarde proporción con los beneficios resultantes, siendo la proporcionalidad un principio muy relevante requerido por el artículo 22 LTAIPBG para ponderar el derecho de acceso con los límites legales que lo afectan, ponderación que también es aplicable en casos de concurrencia de una causa de inadmisibilidad, tal como prevé expresamente el artículo 64.2 DTDAIP. A la vista de las consideraciones anteriores, es procedente desestimar la Reclamación porque la solicitud de información pública de la cual deriva manifiestamente no es admisible, debido a la significativa complejidad que requiere la elaboración de la información solicitada, a causa de su carácter desmesurado y alejado de los principios jurídicos de razonabilidad y proporcionalidad. Aunque la Administración en la que correspondía declarar esta inadmisibilidad no lo ha hecho válidamente, a causa de su falta manifiesta de diligencia, esta falta de rigor en la tramitación de la solicitud no se tiene que traducir en un perjuicio relevante y desproporcionado en los recursos y en los intereses públicos, que no parece tener justificación en la finalidad del acceso solicitado. Y es en atención a estas circunstancias que, con carácter excepcional, la GAIP, que tiene plena capacidad para revisar



la tramitación y resolución de la solicitud, sin que le pueda ser aplicable el plazo fijado por el artículo 64.1 DTDAIP, porque cuando empieza la Reclamación el plazo indicado ya ha vencido, declara la inadmisibilidad de la solicitud y la subsiguiente desestimación de la Reclamación.

Palabras clave: Empresas públicas. Contabilidad. Reclamación contra inadmisión. Inadmisión extemporánea. Tarea compleja. Falta de proporcionalidad. Falta de razonabilidad. Ponderación. Anonimització.

Ponente: Josep Mir Bagó

Antecedentes

1. El 23 de noviembre de 2022 entra en la GAIP la Reclamación 1066/2022, presentada contra la empresa del Ayuntamiento de Tarragona ESPIMSA, en relación con la solicitud indicada al antecedente siguiente. La persona reclamante no solicita el procedimiento de mediación previsto al artículo 42 de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG) y regulado por los artículos 36 a 41 del Reglamento de la GAIP, aprobado por el Decreto 111/2017, de 18 de julio (RGAIP).
2. El 13 de octubre de 2022 la persona reclamante pide ante el registro del Ayuntamiento de Tarragona: Acceso o, preferentemente, copia con soporte digital de la contabilidad oficial registrada en el Libro diario, con los justificantes y facturas anonimizados de los años 2008 a 2019, ambos incluidos.
3. La Reclamación presentada el 23 de noviembre de 2022 indica que la persona reclamante no ha recibido la información facilitada.
4. El 5 de diciembre de 2022 la GAIP comunica la Reclamación a ESPIMSA y le requiere que, dentro del plazo de quince días establecido por el artículo 33.4 RGAIP, le envíe un informe sobre ella, así como también copia del expediente de la solicitud de información de la que deriva y, en general, de los antecedentes que puedan ser relevantes para resolver la Reclamación.
5. El 8 de diciembre de 2022 la GAIP admite provisionalmente la Reclamación, informa a la persona reclamante sobre los aspectos más relevantes de su tramitación y de la posición jurídica que ostenta como persona interesada, de conformidad con la legislación de procedimiento administrativo y la de transparencia y acceso a la información pública. Le pide especialmente que informe a la GAIP inmediatamente de las comunicaciones que reciba de la Administración reclamada relativas a la información pública solicitada.
6. El 5 de enero de 2022 la GAIP recibe el informe de ESPIMSA, según el cual la información solicitada suma 2.302 folios, con multitud de datos personales (nombres, apellidos, direcciones, DNI...); la anonimización de estos datos, tarea que ESPIMSA considera necesaria, requiere un trabajo desproporcionado y complejo, que no se puede llevar a cabo con los programas informáticos disponibles, de manera que resulta inasumible para la empresa. Indica que así tiene



previsto comunicarlo a la persona reclamante y que, en aplicación de los artículos 29.1.b LTAIPBG y 66 del Decreto 8/2021, sería procedente inadmitir la solicitud.

Fundamentos jurídicos

1. Competencia de la GAIP y contenido y alcance generales del derecho de acceso a la información pública

El artículo 39.1 LTAIPBG establece que “Las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública y, en su caso, las que resuelvan el recurso de reposición pueden ser objeto de reclamación gratuita y voluntaria ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, encargada de velar por el cumplimiento y las garantías del derecho de acceso a la información pública que regula el presente título.” El artículo 29 RGAIP desarrolla este precepto y concreta que también pueden ser objeto de reclamación delante de la GAIP las comunicaciones que sustituyan las resoluciones y el incumplimiento material del derecho de acceso, cuando este ha sido reconocido expresa o presuntamente. De acuerdo con estos preceptos, la GAIP es competente para tramitar y resolver esta Reclamación.

El artículo 2.c LTAIPBG define el derecho de acceso a la información pública como “Derecho de acceso a la información pública: el derecho subjetivo que se reconoce a las personas para solicitar y obtener la información pública, en los términos y condiciones regulados por la presente ley.” Por su parte, el apartado b del mismo precepto define la información pública como “la información elaborada por la Administración y la que esta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido por la presente ley.”

Según el artículo 18.1 LTAIPBG, “Las personas tienen el derecho a acceder a la información pública, a la que se refiere el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida.” Y el artículo 20.1 de la misma ley añade que “El derecho de acceso a la información pública se garantiza a todas las personas, de acuerdo con lo establecido por la presente ley. El derecho de acceso a la información pública solamente puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas por las leyes.”

Asimismo, los apartados 2 y 3 del artículo 20 LTAIPBG establecen los siguientes requisitos y criterios para la aplicación de los límites legales al derecho de acceso a la información pública: “2. Las limitaciones legales al derecho de acceso a la información pública deben ser aplicadas de acuerdo con su finalidad, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso concreto, deben interpretarse siempre restrictivamente en beneficio de este derecho y no pueden ampliarse por analogía. 3. Para aplicar límites al derecho de acceso a la información pública, la Administración no dispone de



potestad discrecional y debe indicar en cada caso los motivos que lo justifican. En la motivación debe explicitarse el límite aplicado y razonar debidamente las causas que fundamentan su aplicación.”

Además, los límites legales al derecho de acceso a la información pública no son de aplicación automática y absoluta (el encabezamiento del artículo 21 LTAIPBG se refiere expresamente en que los límites enumerados por este precepto “pueden” llevar a la denegación del acceso solicitado), de manera que el artículo 22 de la misma Ley requiere que sean aplicados de acuerdo con criterios de proporcionalidad y temporalidad: “1. Los límites aplicados al derecho de acceso a la información pública deben ser proporcionales al objeto y la finalidad de protección. La aplicación de dichos límites debe atender a las circunstancias de cada caso concreto, especialmente la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso a la información. 2. Los límites del derecho de acceso a la información pública son temporales si así lo establece la ley que los regula, y se mantienen mientras perduran las razones que justifican su aplicación.”

2. Sobre el derecho de la persona reclamante a la información solicitada

La pretensión planteada en este procedimiento es tener acceso o, preferentemente, copia en soporte digital de la contabilidad oficial registrada en el Libro diario, con los justificantes y facturas anonimizados de los años 2008 a 2019, ambos incluidos. Se trata, evidentemente, de información pública, en la cual los artículos 18.1 y 20.1 LTAIPBG garantizan a cualquier persona el derecho a acceder, a menos que concurran causas legales que puedan determinar la denegación.

La empresa reclamada invoca la concurrencia de la causa de inadmisibilidad de las solicitudes de información pública del artículo 29.1.b LTAIPBG, según la cual “son inadmitidas a trámite las solicitudes de acceso a la información pública en los supuestos siguientes: (...) b) Si para obtener la información que piden hace falta una tarea compleja de elaboración o reelaboración. En este caso, se puede dar la información de manera desglosada, con la audiencia previa del solicitante”. El artículo 66 del Decreto 8/2021, sobre transparencia y el derecho de acceso a la información pública (DTDAIP) desarrolla el artículo citado en los términos siguientes: “1. A los efectos de lo que prevé la letra b) del artículo 29.1 de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, tienen que ser inadmitidas a trámite las solicitudes de acceso a la información pública en las cuales concurra, entre otros, alguna de las circunstancias siguientes: a) Cuando la obtención, la extracción o la disposición de la información solicitada implique una carga de trabajo inasumible o desproporcionada por el hecho de que la información procede de diferentes expedientes, fuentes de información, bases de datos o archivos, o se contiene en un gran volumen de información y no pueda ser realizada con la ayuda de los medios informáticos disponibles. b) Cuando la elaboración de la información requiera una tarea de análisis o de interpretación que tenga una complejidad objetivable y desproporcionada y no pueda ser realizada con la ayuda de los medios informáticos disponibles. 2. Las administraciones públicas tienen que



motivar la apreciació de qualquiera de estas circumstancies mediante, entre otros, una declaraci3n de los recursos humanos y materiales necesarios para la obtenci3n y elaboraci3n de la informaci3n, y una ponderaci3n de estos recursos con los disponibles al 3rgano competente para resolver. 3. La inadmissi3n de las solicitudes por esta causa no se puede justificar exclusivamente en el volumen de la informaci3n si la tarea de elaboraci3n o de recopilaci3n no reviste complejidad”.

El hecho que justifica la existencia de la complejidad alegada por ESPIMSA es la necesidad de anonimizar (suprimir datos personales) la informaci3n pedida previamente a su entrega, a3adido al volumen m3s que considerable de esta informaci3n. Tal como indica el informe de ESPIMSA, la informaci3n solicitada supera los 2.300 folios, es decir: decenas de miles de asentamientos que, seg3n ha podido comprobar la GAIP, probablemente en su mayor parte contienen datos personales. A simple vista, no parece que estos datos personales se puedan anonimizar f3cilmente por medios inform3ticos, porque no siempre se encuentran en la misma columna y a menudo se mezclan con otra informaci3n. La necesidad de suprimir estos datos previamente a la entrega de la informaci3n obedece a dos causas: por una parte, porque as3 lo pide la solicitud y, por la otra, porque suelen ser datos demasiado invasivos (nombre y apellidos vinculados a ingresos o gastos econ3micos, a menudo con otros datos personales redundantes) como para que se puedan facilitar sin ponderaci3n de los intereses en juego, caso por caso, tarea que requiere la previa de dar audiencia a todas las personas afectadas.

Vistas estas circunstancias, es evidente que est3 justificada materialmente la inadmissi3n de la solicitud, porque para poder elaborar la informaci3n solicitada hace falta una tarea compleja de elaboraci3n, complejidad que resulta tanto del hecho que forma parte de un volumen muy grande de informaci3n y la solicitada no se puede elaborar por los medios inform3ticos disponibles, como porque tambi3n requiere una cierta tarea de an3lisis. En todo caso, parece que la tarea para preparar la informaci3n solicitada es pr3cticamente inasumible para la empresa reclamada, sin perjuicio de su normal funcionamiento.

Ahora bien, la inadmisibilidad declarada por la empresa reclamada presenta una debilidad jur3dica que podr3a llegar a cuestionar su validez, porque incumple el requisito establecido por el art3culo 64.1 DTDIAIP, seg3n el cual “la apreciaci3n de una causa de inadmissi3n de una solicitud de acceso requiere que el 3rgano competente para resolver dicte una resoluci3n en este sentido, que se tiene que notificar dentro del plazo para resolver y tiene que contener la invocaci3n de la causa de inadmissi3n aplicada y la justificaci3n de su aplicaci3n al caso concreto, de acuerdo con lo que disponen el art3culo 29 de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, y los art3culos 53 y 65 a 67 de este decreto”. La solicitud tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Tarragona el 13 de octubre de 2022 (no consta la entrada al registro de ESPIMSA, pero el informe de la empresa da por buena la referencia del registro del Ayuntamiento, de manera que el d3as a quo para computar la aplicaci3n



del plazo para resolver tendría que ser el 13 de octubre último), y en el momento de emitir el informe aportado a este procedimiento (2 de enero de 2023) parece ser que todavía no se habría notificado a la persona reclamante la resolución de inadmisión, cuando el plazo para hacerlo habría acabado el 14 de noviembre de 2022. En estas circunstancias, la resolución de inadmisión de la solicitud dictada por ESPIMSA es extemporánea y, por lo tanto, falta validez jurídica.

Sin embargo, en algunos pocos casos excepcionales la GAIP ha considerado que, en atención de los intereses en juego y de los principios jurídicos aplicables, había que resolver lo contrario. En este caso, los intereses en juego son, por una parte, los intereses públicos inherentes al derecho de acceso a la información pública, que además merecen una especial consideración dado que su objeto parece ser el de escrutar la contabilidad de una empresa pública; hay que subrayar que la persona reclamante no ha señalado ninguna finalidad o circunstancia específica que pueda reforzar los intereses públicos apuntados, que serían por lo tanto los únicos que pugnarían favorablemente por el acceso a la información pública solicitada.

Por otra parte, dar acceso a la información solicitada causaría unos perjuicios importantes a los recursos públicos de ESPIMSA y probablemente perjuicios adicionales por el hecho de tener que dejar de atender otras funciones de la empresa por poder llevar a cabo la tarea ingente de anonimizar un volumen de información (2.302 folios) desmesurado. Está claro que los recursos públicos también están al servicio del derecho de acceso a la información pública, pero cuando los que se requieren son de la entidad de los previstos en este caso, el esfuerzo necesario resulta desmesurado.

Desmesurado y contrario a los principios jurídicos de razonabilidad y de proporcionalidad. No parece razonable movilizar recursos públicos ingentes para elaborar información de doce años atrás, sin la menor indicación que justifique un abanico temporal tan amplio y el consecuente volumen desmesurado. Y no parece que este esfuerzo extraordinario que se requiere a ESPIMSA guarde proporción con los beneficios resultantes, siendo la proporcionalidad un principio muy relevante requerido por el artículo 22 LTAIPBG para ponderar el derecho de acceso con los límites legales que lo afectan, ponderación que también es aplicable en casos de concurrencia de una causa de inadmisibilidad, tal como prevé expresamente el artículo 64.2 DTDAIP.

A la vista de las consideraciones anteriores, es procedente desestimar la Reclamación porque la solicitud de información pública de la cual deriva manifiestamente no es admisible, debido a la significativa complejidad que requiere la elaboración de la información solicitada, a causa de su carácter desmesurado y alejado de los principios jurídicos de razonabilidad y proporcionalidad. Aunque la Administración en la que correspondía declarar esta inadmisibilidad no lo ha hecho válidamente, a causa de su falta manifiesta de diligencia, esta falta de rigor en la tramitación de la solicitud no se tiene que traducir en un perjuicio relevante y desproporcionado en los recursos y en los intereses públicos, que no parece tener justificación en la finalidad del acceso solicitado. Y es en



atención a estas circunstancias que, con carácter excepcional, la GAIP, que tiene plena capacidad para revisar la tramitación y resolución de la solicitud, sin que le pueda ser aplicable el plazo fijado por el artículo 64.1 DTDAIP, porque cuando empieza la Reclamación el plazo indicado ya ha vencido, declara la inadmisibilidad de la solicitud y la subsiguiente desestimación de la Reclamación.

3. *Publicidad de las resoluciones de la GAIP*

El artículo 44 LTAIPBG prevé que las resoluciones de la GAIP se tienen que publicar en el portal de la Comisión previsto al artículo 25 RGAIP, con la disociación previa de los datos personales.

Resolución

Sobre la base de los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, el Pleno de la GAIP, en la sesión de 12 de enero de 2023, resuelve por unanimidad desestimar la Reclamación 1066/2022, declarar la inadmisibilidad de la solicitud de información pública de la que deriva y disponer la publicación de esta resolución en la web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, se puede interponer recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en un plazo de dos meses, a contar del día siguiente de la notificación de la resolución, de acuerdo con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa.