

Resolució 544/2025, de 24 d'abril

Número d'expedient de la Reclamació: 29/2025

Administració reclamada: Mercados de Abastecimientos de Barcelona (Mercabarna)

Informació reclamada: Contractes d'arrendament signats amb les empreses que realitzen la seva activitat en la Zona d'Activitats Complementaries (ZAC), durant els últims 10 anys.

Sentit de la resolució: Finalització per acord de mediació

Resum: L'article 42.5 LTAIPBG estableix que l'acord assolit per les parts en el marc d'un procediment de mediació posa fi al procediment i en cap cas no pot ser contrari a l'ordenament jurídic. Segons es desprèn de l'acta aixecada al finalitzar la sessió de mediació celebrada, degudament signada pels assistents, les parts han assolit un acord, que consta annex a aquesta Resolució, a satisfacció de la persona reclamant. Amb la informació de què disposa la GAIP, no s'aprecia que aquest Acord contingui elements contraris a l'ordenament jurídic ni als interessos generals, per la qual cosa correspon posar fi al procediment de reclamació.

Paraules clau: Sector Públic local. Empresa pública. Contractes. Arrendament. Zona d'Activitats Complementàries (ZAC). Mediació. Acord de mediació.

Ponent i mediador: Josep Ramon Barberà i Gomis

Antecedents

1. El dia 8 de gener de 2025 entra a la GAIP la Reclamació 29/2025, presentada per una persona jurídica, en concret l'Institut de Recerca Urbana de Barcelona (IDRA), contra Mercados de Abastecimientos de Barcelona (Mercabarna), en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El dia 25 de setembre de 2024 la part reclamant sol·licita a Mercabarna la informació següent:
 - A. "Listado de todas las empresas operadoras de Mercabarna, en el que se detalle lo siguiente:
 1. La superficie contratada por cada empresa en m2.
 2. El volumen económico de cada contrato en euros.
 3. Tipo de servicio contratado.



4. Sector al cual pertenece la empresa dentro de Mercabarna: pescado, frutas, hortalizas, flor, carne o ZAC.

5. Período de vigencia del contrato con cada empresa: cuándo se hace efectivo y cuándo expira.

6. Histórico de esta información, en concreto de los últimos 25 años.

B. Copia de todos los contratos de arrendamiento firmados con las empresas que realizan su actividad en la Zona d'Activitats Complementàries (ZAC) durante los últimos 10 años”.

3. El día 9 de diciembre de 2024 Mercabarna resol estimar parcialment la sol·licitud, proporcionant la informació disponible referent al Fonament de dret quart, en el que s'hi indica el següent:

“CUARTO. - En relación con la solicitud de acceso a la información pública relativa al “Listado de todas las empresas operadoras de Mercabarna, en el que se detalle lo siguiente: (1) La superficie contratada por cada empresa en m2. (2) El volumen económico de cada contrato en euros. (3) Tipo de servicio contratado. (4) Sector al cual pertenece la empresa dentro de Mercabarna: pescado, frutas, flor, carne o ZAC. (5) Período de vigencia del contrato con cada empresa: cuándo se hace efectivo y cuándo expira. (6) Histórico de esta información, en concreto de los últimos 25 años”, en virtud de lo dispuesto en la LTAIPGB, corresponde estimar parcialmente el acceso a la información solicitada, toda vez que la recopilación de toda la información solicitada referida a los últimos 25 años, implicaría una tarea compleja de elaboración o reelaboración, que excede de las obligaciones previstas en la normativa vigente.

Por ello, se facilitará la información relativa al listado de empresas operadoras de Mercabarna del sector del Mercado Central de Frutas y Hortalizas y del Mercado Central del Pescado, tratándose estas de concesiones, indicando la superficie contratada por cada empresa, la cuota anual que paga cada empresa, el sector al cual pertenece dentro de la Unidad Alimentaria y el período de vigencia del contrato de cada empresa. Dicha información se proporcionará desde el año 2014, pues lamentablemente es la única disponible actualmente en los sistemas de la organización.

En lo que se refiere a la obtención de información anterior a dicho periodo, concurre la causa de inadmisión de solicitud de información pública prevista en el artículo 29.1 b) LTAIPGB, al suponer dicho acceso una tarea desproporcionada de elaboración o reelaboración. Nos explicamos.

De acuerdo con el marco normativo aplicable, es exigible a la entidad una cierta tarea de elaboración o de tratamiento para la extracción de los datos solicitados que constan en



registros o archivos, ahora bien, esta tarea de elaboración no puede ser desproporcionada o excesiva.

En consecuencia, el derecho de acceso no ampara que se pueda exigir a Mercabarna la elaboración expresa de información ad hoc para atender a la solicitud, ni tampoco la realización de tareas complejas de elaboración o reelaboración que excedan los límites razonables de gestión administrativa. Entender lo contrario, esto es, que Mercabarna debe facilitar la información requerida de los últimos 25 años supondría tener que invertir recursos materiales y humanos que conllevarían una alteración del funcionamiento ordinario de los servicios de nuestra sociedad, por lo que, dicha petición deviene absolutamente inasumible.

Queremos poner de manifiesto que desde que recibimos la primera petición de información, Mercabarna ha realizado sus mayores esfuerzos para dar respuesta a su petición dando acceso a la información pública solicitada disponible en nuestros archivos. Como empresa del sector público nos esforzamos constantemente para cumplir escrupulosamente con la normativa de transparencia mediante la publicación de la información pública en nuestro Portal y accediendo a las peticiones de acceso a la información pública recibidas.

Ahora bien, ello no obsta a que, en determinadas ocasiones, lamentablemente y a raíz de las limitaciones de recursos materiales, digitales y de personal, esta compañía no pueda acoger todas las peticiones de elaboración y acceso a la información. Siendo este precisamente el caso que aquí nos ocupa.

Mercabarna dispone de un registro digitalizado de información de los Mercados de aproximadamente los últimos 9 años, pero no de los últimos 25 años. Conseguir recopilar y elaborar esta información conllevaría el desempeño de un cotejo y trabajo manual que no puede ser asumido de ninguna manera.

Por ello, Mercabarna no puede otorgar el acceso íntegro a la información solicitada referida a los últimos 25 años pretendidos, siendo de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 29.1 b) LTAIPGB.

En lo que respecta a que dicha información deba alcanzar a todas las empresas operadoras de Mercabarna, seguidamente exponemos nuestras consideraciones jurídicas”.

Així mateix, en el punt cinquè, Mercabarna resol el següent:

“QUINTO. – En lo que respecta al alcance de la solicitud anterior “Listado de todas las empresas operadoras de Mercabarna (...)” y a la “copia de todos los contratos de arrendamiento firmados con las empresas que realizan su actividad en la Zona de Actividades Complementarias durante los últimos 10 año”, se procede a denegar parcialmente el acceso a dicha información por los siguientes motivos.



Tanto los contratos de la ZAC como de Mercabarna-Flor, se trata de contratos de arrendamiento de carácter privado, motivo por el cual no pueden facilitarse dichos datos ni los documentos en su totalidad, al incluir información confidencial y sensible.

La parte solicitante manifiesta en su escrito que los razonamientos esgrimidos para denegar este acceso a la información pública por parte de Mercabarna no son admisibles, toda vez que los adjudicatarios de contratos mediante concurso público deben haber aceptado la obligación de facilitar información bajo la ley aplicable, no existiendo causa tasada en las leyes para denegarla, no siendo aplicable ninguna de las causas recogidas en el artículo 21 LCTAIBG.

Pues bien, es de importancia remarcar que, contrariamente a lo entendido por la solicitante, tanto los contratos de la ZAC como los de Mercabarna-Flor, se encuentran excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 9.2, dado que se trata de contratos de arrendamiento.

No obstante, Mercabarna ha adoptado, en los últimos años, como política general y de forma absolutamente voluntaria, someter los contratos de la ZAC a concurrencia, respetando los principios que rigen la contratación del sector público, esto es, la transparencia, publicidad e igualdad de trato. Por ello, desde el año 2017, los contratos de la ZAC son adjudicados mediante licitación pública, conforme a lo establecido en los correspondientes pliegos de cláusulas particulares, adjudicándose a la oferta que presente una mejor relación calidad-precio.

Siendo esto así, se informa a la parte solicitante que determinados contratos de arrendamiento de la ZAC ya se encuentran a su plena disposición, así como toda la documentación que rige su licitación, en los siguientes enlaces: (...)

En consecuencia, procede inadmitir la solicitud de acceso a, (i) la información de los operadores de Mercabarna que operan en la ZAC y en el Mercado de la Flor, así como (ii) la copia íntegra de todos los contratos de arrendamiento firmados con las empresas que realizan su actividad en la ZAC durante los últimos 10 años, por tratarse de relaciones entre sujetos privados excluida de la contratación pública, con la excepción de aquellos que ya son públicos y que se pueden consultar en la página web mencionada.

A mayor abundamiento, no queremos dejar de manifestar, adelantándonos a una posible argumentación que se nos pusiera oponer por la parte solicitante que, aún en el hipotético y negado supuesto de que tuviera que darse acceso a dicha información, no puede pasarse por alto que el trabajo de preparación de cada expediente en el que Mercabarna tendría que incurrir, consistente en unificar en un solo documento todos los contratos y revisar y eliminar

los datos personales o de no interés por la parte solicitante, supondría una carga muy elevada de trabajo que, en algunos casos pasaría incluso por tener que proceder a su digitalización completa.

La Comisión de Garantía del derecho de Acceso a la Información Pública se ha pronunciado en reiteradas ocasiones estimando que el derecho de acceso a información ampara cierta tarea de elaboración por parte de la Administración a partir de los datos públicos de que dispone, siendo que la LTAIPBG supera y desborda el ámbito de acceso restringido por la legislación de procedimiento administrativo a los documentos preexistentes e integrantes de los expedientes administrativos, todo ampliándolo al concepto de información pública, que comprende los documentos pero también los datos que están en poder de la Administración.

En este sentido, y tal y como se ha expuesto en el Fundamento de Derecho Tercero, corresponde a la entidad una cierta labor de elaboración o de tratamiento para la extracción de los datos solicitados que constan en registros o archivos. Sin embargo, esta labor de elaboración no puede ser desproporcionada o excesiva como aquí ocurriría en el hipotético y negado supuesto de que dicha información tuviera que ser compartida”.

4. El dia 8 de gener el reclamant presenta la Reclamació a la GAIP i indica que reclama la “Còpia de tots els contractes d'arrendament signats amb les empreses que realitzen la seva activitat en la Zona d'Activitats Complementaries (ZAC) durant els últims 10 anys”. Així mateix, argumenta el següent:

“Mercabarna va denegar la sol·licitud per considerar la informació de naturalesa privada i incloure dades de caràcter sensible i, subsidiàriament, denegava la petició per entendre excessivament complexa la labor d'elaboració de la informació sol·licitada. No obstant això, la llei de transparència assenyala expressament la subjecció de tota activitat contractual d'una administració pública als deures de publicitat i transparència d'aquesta llei.

L'art. 8.1.f) no limita ni distingeix entre ordres civil o administratiu els contractes i convenis que han de ser objecte d'informació pública. El propi art. 13 següent indica expressament que La transparència en l'àmbit dels contractes subscrits pels subjectes obligats és aplicable a tots els contractes, inclosos els patrimonials i els menors Patrimonial és precisament la paraula utilitzada per l'art. 9.2 de la Llei de Contractes del Sector Públic per a referir-se als contractes sotmesos a l'ordre civil”.

5. El dia 31 de gener la GAIP comunica la Reclamació a Mercabarna i li requereix que, en un termini de 5 dies, li faciliti les dades necessàries per a la convocatòria de la sessió de mediació sol·licitada per la part reclamant.
6. El mateix dia 31 de gener de 2025 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la part reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició



jurídica que ostenta com a part interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.

7. El dia 5 de febrer Mercabarna proposa dues dates per celebrar la sessió de mediació i comunica qui representarà l'administració a la sessió de mediació.
8. En data 6 de febrer la GAIP convoca la primera sessió de mediació pel dia 25 de febrer de 2025 a les 10 hores.
9. El 25 de febrer es celebra la sessió de mediació programada. Per tal de possibilitar un acostament de les posicions, les parts acorden reunir-se en una segona sessió de mediació el dia 4 de març a les 11:30 hores.
10. Atesa la impossibilitat de connexió de la part reclamada el 4 de març, s'ajorna la celebració de la segona sessió al dia 14 de març, a les 11:30 hores.
11. El 14 de març de 2025 es celebra la segona sessió de mediació programada, que finalitza amb un acord entre les parts, adjunt a aquesta resolució.
12. Finalment, s'assoleix la signatura de l'acta i de l'acord de mediació per la part reclamada i per la part reclamant els dies 9 i 11 d'abril de 2025, respectivament.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast general del dret d'accés a la informació pública

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 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixin les resolucions i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que deriva d'una sol·licitud d'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". Per la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix



la informació pública 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”.

2. Acord de mediació

L'article 42.5 LTAIPBG estableix que l'acord assolit per les parts en el marc d'un procediment de mediació posa fi al procediment i en cap cas no pot ser contrari a l'ordenament jurídic. Segons es desprèn de l'acta aixecada al finalitzar la sessió de mediació celebrada, degudament signada pels assistents, les parts han assolit un acord, que consta annex a aquesta Resolució, a satisfacció de la persona reclamant. Amb la informació de què disposa la GAIP, no s'aprecia que aquest Acord contingui elements contraris a l'ordenament jurídic ni als interessos generals, per la qual cosa correspon posar fi al procediment de reclamació.

3. Publicitat de les resolucions de la GAIP

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 24 d'abril de 2025, resol per unanimitat:

1. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 29/2025 amb l'acord de les parts annex a aquesta Resolució.
2. Donar publicitat d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Iolanda Pineda Balló
Presidenta

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.



ACORD DE MEDIACIÓ

De 14 de març de 2025, relatiu a la Reclamació 29/2025

REUNITS

La part reclamant,

...

En representació de Mercabarna,

...

ACORDEN

En relació amb la Reclamació 29/2025, Mercabarna reconeix el dret del reclamant a accedir al nom de l'empresa, la superfície contractada, l'activitat i el període de finalització del contracte, així com una mitjana dels imports d'aquests contractes. Aquesta informació ja ha estat lliurada per part de Mercabarna.

La part reclamant, mitjançant aquest acord de mediació es dona per satisfeta de la seva reclamació.

El present Acord de mediació es regeix per la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i segueix el previst pel *Manual de mediació de la GAIP*, els aspectes més destacats del qual són recollits per les adjuntes "*Característiques bàsiques del procediment de mediació per a l'accés a la informació pública*". Tots aquests documents són coneguts per les parts i mereixen la seva conformitat.

L'acord es presentarà al Ple de la GAIP, a fi que aquesta en tingui coneixement, dicti la resolució que posa fi al procediment de reclamació, ordeni la seva execució i la seva publicació al web de la GAIP.

Firmes:

Consten les firmes