

**Resolució 158/2020, de 20 de febrer**

**Número d'expedient de la reclamació:** 26/2020

**Administració reclamada:** Departament de Treball, Afers Socials i Famílies

**Informació reclamada:** Gestions fetes per l'Àrea de promoció de l'accessibilitat.

**Sentit de la resolució:** Estimació parcial i pèrdua parcial d'objecte de la Reclamació

**Resum:** La finalitat del límit de l'article 21.1.b LTAIPBG, tal com explicita la Memòria o Informe explicatiu del Conveni del Consell d'Europa sobre l'accés als documents públics (en relació amb el seu article 3.c i d, que és el que té el contingut equivalent al 21.1.b LTAIPBG), és protegir la tramitació adequada dels procediments afectats, no causar perjudicis a les investigacions i evitar que els possibles responsables puguin evadir-se de la justícia o destruir proves; res a veure amb prevenir la possible indefensió dels possibles investigats o encausats. Tenint en compte que l'accés a còpia dels expedients indicats per la sol·licitud afectaria drets i interessos de terceres persones, és necessari que prèviament se'ls consulti la sol·licitud, per tal que puguin presentar les al·legacions que considerin pertinents, d'acord amb l'establert per l'article 31 LTAIPBG; aquestes circumstàncies justifiquen que sigui procedent anul·lar la resolució de la Direcció General d'Igualtat de 19 de desembre de 2019 i retrotraure el procediment d'accés a la informació pública iniciat per la sol·licitud de la persona reclamant de 10 de desembre de 2019 als efectes de consultar a les terceres persones afectades per ella, segons el previst per l'article 31 LTAIPBG, i resoldre en conseqüència. Per regla general, s'ha d'entendre que la data de referència de la informació que ha de facilitar l'Administració és la de presentació de la sol·licitud (en aquest cas, el 10 de desembre de 2019); tenint en compte que la resolució de la sol·licitud es demorarà en aquest cas a causa de la retroacció establerta per aquesta Resolució, deguda a una tramitació incorrecta de la sol·licitud per part del DTASF, té lògica que, a fi de no perjudicar el dret d'accés de la persona reclamant, es requereixi aquest Departament que faciliti la informació sol·licitada actualitzada a la data d'aquesta Resolució.

**Paraules clau:** Generalitat. Accessibilitat. Expedients. Persones amb discapacitat. Reclamació contra silenci. Límits. Dades personals. Procediments sancionadors. Consulta a terceres persones afectades. Retroacció del procediment.

**Ponent:** Josep Mir Bagó

### **Antecedents**

1. El 14 de gener de 2020 entra a la GAIP la Reclamació 26/2020, presentada contra el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies (DTASF) de la Generalitat de Catalunya, en relació amb la sol·licitud indicada en l'antecedent 2. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació previst per l'article 42 de la Llei 19/2014, de 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 promulgat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 10 de desembre de 2019 la persona reclamant sol·licita: *1. Totes les gestions fetes per l'Àrea de promoció de l'accessibilitat i eliminació de barreres des de l'1 d'octubre fins avui als expedients*



*DE29/18, DE53/18, DE54/18, DE56/18, DE95/18, DE110/18 i DE115/18. 2. Estat actual dels expedients i de barrera de cada expedient. 3. Còpia íntegra de la informació completa dels expedients anteriors.* Demana de rebre la informació sol·licitada per escrit i mitjançant correu postal.

3. La Reclamació presentada el 14 de gener de 2020 indica que la persona reclamant no ha rebut resposta a la seva sol·licitud.
4. El 17 de gener de 2020 la GAIP comunica la Reclamació al DTASF i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li remeti un informe sobre la mateixa, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la qual prové i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
5. El 28 de gener de 2020 la GAIP rep l'informe del DTASF, que adjunta la resolució de la Direcció General d'Igualtat de 19 de desembre de 2019, per la que s'estima parcialment la sol·licitud de què deriva la Reclamació, i que acredita la notificació de la resolució esmentada a la persona reclamant el 24 de gener de 2020. La resolució de 19 de desembre esmentada estima els dos primers apartats de la sol·licitud (facilitant informació relativa als mateixos) i desestima el tercer. Aquesta desestimació parcial es basa en el previst per l'article 21.1.b LTAIPBG (segons el qual es pot denegar l'accés sol·licitat si la difusió de la informació suposa un risc per a la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries), l'aplicació del qual es fonamenta en la següent consideració: *l'accés als expedients que es troben en tràmit en fase d'investigació dels fets pot provocar indefensió de les parts, motiu pel qual mentre l'Administració no hagi conclòs les investigacions és contraproductiu l'accés a ells.* En relació amb l'aplicació d'aquest límit, l'informe a la GAIP assenyala que *la divulgació de la còpia íntegra dels expedients pot perjudicar a la investigació i valoració dels fets i produir indefensió a les parts.* L'informe del Departament acaba demanant a la GAIP la finalització de la Reclamació per la pèrdua del seu objecte, perquè hauria facilitat a la persona reclamant la informació sol·licitada.
6. El 29 de gener de 2020 la GAIP comunica l'informe del DTASF a la persona reclamant i li atorga un termini de 10 dies per formular al·legacions, tant als efectes de determinar fins a quin punt la informació facilitada satisfà els dos primers apartats de la sol·licitud, com de valorar fins a quin punt està justificada l'aplicació del límit de l'article 21.1.b LTAIPBG al tercer apartat de la mateixa. Se l'informa que el termini per resoldre la Reclamació s'amplia pel temps que consumeixi aquest tràmit de consulta, amb un màxim de 15 dies, d'acord amb el previst per l'article 42.7 i 9 LTAIPBG.
7. El 14 de febrer de 2020 la GAIP rep al·legacions de la persona reclamant en relació amb l'informe del DTASF. Considera que la resposta del DTASF no satisfà cap dels tres apartats de la seva sol·licitud; en conseqüència, demana a la GAIP que requereixi la resposta pertinent al Departament i que sigui actualitzada respecte de la resolució de desembre de 2019. També demana a la GAIP que es pronunciï sobre si un paràgraf de les consideracions del DTASF, que posa de manifest



l'elevat nombre de sol·licituds presentades per la mateixa persona reclamant, fins al punt d'interferir en el normal funcionament de la unitat administrativa afectada, vulnera la legislació de protecció de dades personals.

## **Fonaments jurídics**

### *1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals 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"*.

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, *"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 l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que *"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"*.

Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: *"2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia. 3. Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació"*.



A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte "poden" dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa Llei requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: *"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. 2. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació"*.

## 2. Sobre el dret d'accés a la informació sol·licitada

La informació sol·licitada (gestions realitzades per una unitat administrativa determinada, estat actual de determinats expedients i còpia íntegra d'ells), si existeix en poder de l'Administració, és informació pública, tenint en compte els termes en els quals defineix aquest concepte l'article 2.b LTAIPBG (informació elaborada per o en poder de l'Administració). En conseqüència, qualsevol persona tindria accés a ella, tret que es concorrien límits que justifiquin la seva denegació (articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG). En aquest cas l'Administració invoca la concurrència del límit de l'article 21.1.b LTAIPBG (investigació i sanció d'infraccions).

El DTASF motiva l'aplicació del límit de l'article 21.1.b LTAIPBG en les següents consideracions: *l'accés als expedients que es troben en tràmit en fase d'investigació dels fets, pot provocar indefensió de les parts, motiu pel qual, mentre l'Administració no hagi conclòs les seves investigacions és contraproductiu el seu accés*. El cas és que ni és aquesta la finalitat que justifica el límit aplicat, ni s'argumenta mínimament el risc d'indefensió al·legat. La finalitat del límit de l'article 21.1.b LTAIPBG, tal com explicita la Memòria o Informe explicatiu del Conveni del Consell d'Europa sobre l'accés als documents públics (en relació amb el seu article 3.c i d, que és el que té el contingut equivalent al 21.1.b LTAIPBG), és protegir la tramitació adequada dels procediments afectats, no causar perjudicis a les investigacions i evitar que els possibles responsables puguin evadir-se de la justícia o destruir proves; res a veure amb prevenir la possible indefensió dels investigats o encausats.

D'altra banda, no sembla que hi hagi cap relació (en tot cas, no s'ha indicat) entre l'accés sol·licitat i el dret de defensa de les persones afectades pels expedients sol·licitats; en tot cas, abans de resoldre sobre l'accés caldria donar-los trasllat de la sol·licitud, tal com preveu l'article 31 LTAIPBG i, en el seu cas, disposar les eventuais mesures que resultessin necessàries per a la protecció dels seus drets i interessos que poguessin resultar afectats per l'accés.

Així mateix, és necessari valorar fins i tot quin punt l'accés sol·licitat afecta el límit de l'article 23 LTAIPBG, segons el qual no poden facilitar-se dades personals relatives a la comissió d'infraccions penals, administratives o disciplinàries. Aquest límit seria d'aplicació si els expedients sol·licitats



poguessin portar a sancionar persones físiques, cas el qual no podria facilitar-se la seva identitat. El DTASF té en el seu poder els expedients sol·licitats, és qui pot valorar fins i tot quin punt existeix el risc de divulgar dades de persones físiques relatives a la comissió d'infraccions i, si és necessari, prendre les mesures necessàries per evitar-lo (per exemple, anonimitzant les dades que puguin portar a la identificació de les persones físiques afectades).

Parant atenció a les consideracions anteriors, ha de descartar-se, en principi, la concurrència del límit de l'article 21.1.b i valorar-se el de l'article 23 LTAIPBG; a més, tenint en compte que l'accés a còpia dels expedients indicats per la sol·licitud afectaria drets i interessos de terceres persones, és necessari que prèviament se'ls consulti la sol·licitud, per tal que puguin presentar les alegacions que considerin pertinents, d'acord amb l'establert per l'article 31 LTAIPBG. Aquestes circumstàncies justifiquen que sigui procedent anul·lar la resolució de la Direcció General d'Igualtat de 19 de desembre de 2019 i retrotreure el procediment d'accés a la informació pública iniciat per la sol·licitud de la persona reclamant de 10 de desembre de 2019, als efectes de consultar a les terceres persones afectades per ella, segons el previst per l'article 31 LTAIPBG, i resoldre en conseqüència.

La nova resolució que dicti la Direcció General d'Igualtat com a resultat de la retroacció del procediment d'accés a la informació pública també hauria de facilitar a la persona reclamant informació sobre les gestions fetes per l'Àrea de Promoció de l'Accessibilitat en relació amb els set expedients indicats a la sol·licitud (la qual cosa constitueix el primer apartat de la sol·licitud). El Departament no dona resposta a aquesta part de la sol·licitud, perquè l'Annex de la resolució de 19 de desembre de 2019 es limita a assenyalar la fase en què es troben els expedients, que no és el mateix. Es pot suposar que l'organisme de promoció de l'accessibilitat de la Generalitat ha d'haver dut a terme actuacions o gestions en relació amb cada un dels set expedients esmentats a la sol·licitud (per exemple: justificant de recepció de la denúncia, requeriment d'informació, inspecció, informe jurídic, etc.); la referència a cada una de les gestions o actuacions relacionades, en la mesura que hagi quedat rastre d'elles en els registres i arxius de l'Administració, és informació pública, i són precisament aquestes referències el que demana la persona reclamant en el primer apartat de la sol·licitud, i que el DTASF no ha atès degudament. Per tant, la nova resolució ha d'entendre que és procedent declarar el dret de la persona reclamant a la informació relativa a les gestions fetes per l'Àrea de promoció de l'accessibilitat en relació amb els expedients citats per la sol·licitud, en la mesura que consti rastre de la seva existència en els registres i arxius administratius (si aquestes referències consten a l'expedient respectiu i, en resposta al tercer apartat de la sol·licitud, s'acaba donant accés als mateixos, amb la còpia dels expedients se satisfaria també aquest primer apartat de la sol·licitud).

Per la seva part, la informació sobre el sol·licitat pel segon apartat de la sol·licitud (l'estat actual dels expedients) ja s'ha facilitat per la Resolució de 19 de desembre de 2019, l'annex del qual indica clarament a la persona reclamant que estan en tràmit, a excepció de l'expedient DE 29/18, que ja s'hauria tancat. Aquesta resposta facilita la informació sol·licitada, de manera que es pot declarar la pèrdua sobrevinguda de l'objecte de la Reclamació en relació amb aquesta part de la sol·licitud.



La persona reclamant demana a les seves al·legacions que l'Administració li doni informació actualitzada sobre els temes objecte de la seva sol·licitud. Per regla general, s'ha d'entendre que la data de referència de la informació que ha de facilitar l'Administració és la de presentació de la sol·licitud (en aquest cas, el 10 de desembre de 2019). Tenint en compte que la resolució de la sol·licitud es demorarà en aquest cas a causa de la retroacció establerta per aquesta Resolució, deguda a una tramitació incorrecta de la sol·licitud per part del DTASF, té lògica que, a fi de no perjudicar el dret d'accés de la persona reclamant, es requereixi aquest Departament que faciliti la informació sol·licitada actualitzada a la data d'aquesta Resolució. Això no obstant, tenint en compte que la informació relativa a l'estat dels expedients ja s'ha facilitat a la persona reclamant, no és necessària més actualització (que d'altra banda seria implícita als expedients).

La persona reclamant també demana a les seves al·legacions que la GAIP es pronunciï sobre si un paràgraf de les consideracions de l'informe del DTASF, que posa de manifest l'elevat nombre de sol·licituds presentades per la mateixa persona reclamant, fins al punt d'interferir en el normal funcionament de la unitat administrativa afectada, vulnera la legislació de protecció de dades personals. L'informe del DTASF difícilment pot vulnerar el dret de la persona reclamant a les seves dades personals si en cap moment ofereix cap dada relativa a la seva identitat. A més, si la persona reclamant presenta una reclamació davant de la GAIP contra el DTASF, aquest Departament està en el seu ple dret de presentar les al·legacions que consideri necessàries per defensar la legalitat de les seves actuacions i, en aquest sentit, pot ser perfectament pertinent fer referència al que considera un volum elevat de sol·licituds, que certament pot provocar dificultats a l'hora d'atendre-les sense minva del servei.

### 3. Seguiment de l'execució

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió les actuacions fetes per a executar els acords de mediació i per a donar compliment a les resolucions dictades per la Comissió". Sobre la base d'aquestes comunicacions i de les efectuades per les persones interessades, la GAIP ha de fer seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el que preveuen els articles 48 i 49 RGAIP i l'apartat 30 del seu *Manual de reclamació*, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

L'article 43 LTAIPBG estableix que si l'Administració incompleix el termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP per lliurar la informació reclamada, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment; la desatenció d'aquest requeriment, vista la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, ha de ser qualificada d'infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública (que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG). L'article 49.2 RGAIP preveu que, als



efectes anteriors, la Comissió pot posar aquests fets en coneixement dels òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador corresponent a què fa referència l'article 86 LTAIPBG.

Així mateix, l'article 25.2.k RGAIP preveu la publicació en el web de la Comissió dels casos que els seus requeriments han estat desatesos pels subjectes obligats.

#### 4. *Publicitat de les resolucions de la GAIP*

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP es publicaran al portal de la Comissió previst per l'article 25 RGAIP, prèvia dissociació de les dades personals.

### **Resolució**

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 20 de febrer de 2020, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 26/2020 i retrotreure el procediment relatiu a la sol·licitud d'accés a la informació pública indicada per l'antecedent 2, per tal que es pugui practicar la consulta a les terceres persones afectades per ella regulada per l'article 31 LTAIPBG, valorar la concurrència del límit de l'article 23 de la mateixa Llei i resoldre en conseqüència, tenint en compte les consideracions del fonament jurídic 2.
2. Finalitzar la Reclamació en relació amb l'apartat segon de la sol·licitud, perquè l'Administració ha facilitat la informació sol·licitada pel mateix.
3. Anul·lar la resolució de la Direcció General d'Igualtat de 19 de desembre de 2019 en tot el que s'oposi al que disposa l'apartat 1.
4. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 26/2020 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

---

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, pot interposar-se recurs contenciós-administratiu davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos des de l'endemà de la notificació de la Resolució, conforme a la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contenciós-administrativa.