

## Resolució 173/2018, de 12 de juliol

**Números d'expedients de les reclamacions:** 137/2018 i 146/2018 (acumulades)

**Administració reclamada:** Consell Comarcal del Segrià

**Informació reclamada:** Còpia d'un escrit de queixa presentat al Consell comarcal que afecta la persona reclamant.

**Sentit de la resolució:** Desestimació

**Resum:** Si bé la persona reclamant sol·licita la informació per defensar els seus interessos, pròpiament no hi ha obert un procediment administratiu ni judicial contra ella, de manera que la defensa al·legada no és pròpiament l'exercici del dret de defensa de l'article 24 de la Constitució, sinó una finalitat més genèrica i menys precisa. La persona reclamant, que és funcionària pública, es troba en una posició dominant respecte de les persones de les que demana conèixer la identitat, que són usuàries del servei que presta i es troben, a més, en una posició de vulnerabilitat; en aquestes circumstàncies, l'ús del dret d'accés a la informació pública per obtenir aquesta informació és incongruent amb la seva finalitat. No és procedent facilitar a la reclamant la informació relativa a la identitat de les persones que signen la queixa, ja que els antecedents acrediten un risc cert de què aquesta divulgació pugui perjudicar-les, especialment si no ha estat possible donar-los audiència prèvia, i la persona reclamant no ha acreditat la rellevància d'aquesta informació per defensar els seus interessos.

**Paraules clau:** Consell comarcal. . Reclamació contra silenci. Persona interessada. Terceres persones afectades. Trasl·lat. Límits. Dades personals. Ús impropï del dret d'accés.

**Ponent:** Josep Mir Bagó

### Antecedents

1. El 3 de maig de 2018 entren a la GAIP les Reclamacions 137/2018 i 146/2018, presentades contra el Consell Comarcal del Segrià, en relació amb la informació indicada als antecedents següents. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació previst a 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 5 d'abril de 2017 la persona reclamant, després d'identificar-se com funcionària del Consell Comarcal i com a part interessada,

, sol·licita a la Presidenta del Consell



- comarcal del Segrià "còpia de l'escrit presentat en el  
Registre d'entrada del Consell Comarcal del Segrià".
3. El Decret de la Presidència del Consell Comarcal 26 d'abril de 2017, en relació amb la queixa indicada a l'antecedent anterior, resol oferir a la persona reclamant cinc dies per formular-hi al·legacions. A aquests efectes, li facilita còpia de la queixa presentada, així com també la llista de les 27 persones que tenen fitxa oberta al programa de gestió d'expedients de serveis socials, del total de 81 persones que signen la queixa.
  4. El 28 d'abril de 2017, després de fer referència a la recepció de la informació indicada a l'antecedent anterior, la persona reclamant sol·licita a la Presidenta del Consell Comarcal del Segrià "còpia autenticada de tot el document íntegre de què consta l'escrit presentat per la PAH, escrit més fulls annexes amb les dades i signatures de les 81 persones presentants de l'escrit de la PAH al Consell Comarcal del Segrià en data 3 d'abril de 2017".
  5. El 22 de febrer de 2018 la persona reclamant, després d'indicar que ja hauria demanat anteriorment aquest escrit i que el Consell Comarcal li hauria facilitat però sense les signatures que l'acompanyaven, sol·licita a la Presidència del Consell Comarcal del Segrià "expressament i de nou còpia autenticada de TOT el document íntegre de què consta l'escrit presentat per la PAH, escrit més fulls annexes amb les dades i signatures de les 81 persones presentants de l'escrit de la PAH al Consell comarcal del Segrià en data 3 d'abril de 2017".
  6. Les Reclamacions presentades el 3 de maig de 2018 indiquen que les sol·licituds anteriors encara no han rebut resposta.
  7. El 9 de maig de 2018 la GAIP comunica les Reclamacions al Consell Comarcal del Segrià i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre elles, així com també còpia dels expedients de les sol·licituds d'informació de les que deriven i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre les Reclamacions.
  8. El 25 de maig de 2018 la GAIP rep l'informe del Consell Comarcal, que inclou el Decret de Presidència número 227/2018, de 22 de maig de 2018, que resol diverses sol·licituds d'informació pública formulades per la mateixa persona reclamant i que, en relació amb les sol·licituds d'informació de les que deriven aquestes Reclamacions, resol desestimar-les per considerar que el document sol·licitat conté el nom i el número del document d'identitat de cada una de les persones signants de l'escrit sol·licitat, i que aquestes dades són protegides per la Llei orgànica 15/1999, de protecció de dades personals.
  9. El 28 de maig de 2018, un cop constatat que la informació sol·licitada és denegada en base a la protecció de dades personals, i atès el previst per l'article 42.8 LTAIPBG, la GAIP demana

informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) i ho posa en coneixement de les parts, als efectes de l'ampliació del termini màxim per resoldre que estableix l'article 42.9 LTAIPBG.

10. El 15 de juny de 2018 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que fa una primera consideració en base al que estableix l'article 15 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), en el sentit següent: “la persona que exerceix el dret d'accés (treballadora denunciada) tindria dret a conèixer no només la informació directa sobre la seva persona que estigui tractant el Consell Comarcal, sinó també l'origen de la informació i les eventuais comunicacions que s'hagin fet o es prevegin fer. I, atès que en el cas que en ocupa, l'origen de la informació hauria estat l'escrit de queixa presentat per una entitat , podria tenir accés no només als fets relatats per aquella entitat que se li imputen, sinó també a la identitat de les dues persones que presenten la queixa en representació de la PAH”.

Sens perjudici de la consideració que s'acaba de referir, l'informe de l'APDCAT conclou el següent: “la normativa de protecció de dades no impediria l'accés per part de la reclamant (treballadora denunciada) a la identitat (nom i cognoms) i la signatura de les persones que consten als fulls annexos a l'escrit de queixa presentat per , tret dels casos en que les circumstàncies al·legades per aquestes persones en el tràmit d'audiència facin aconsellable preservar la seva privacitat. Caldrà, però, limitar l'accés als números de DNI, per considerar-se dades innecessàries”. L'informe fonamenta aquesta conclusió en els arguments següents:

Valora el dret a l'accés sol·licitat tenint en compte les dues possibles perspectives següents, ja que per la informació de què disposa en el moment d'emetre l'informe desconeix quina és la procedent: la que escauria si s'hagués obert un expedient disciplinari a la persona reclamant a causa de la denúncia presentada contra ella per les persones de les que demana conèixer la identitat, per una banda, i la que correspondria si no s'hagués obert aquest expedient disciplinari, per l'altra.

Si s'ha obert un expedient disciplinari a la persona reclamant a conseqüència de la denúncia presentada contra ella , amb l'aval de la signatura de les persones la identitat de les quals constitueix l'objecte d'aquesta Reclamació, llavors el dret d'accés a aquesta informació, en aplicació de la disposició addicional primera LTAIPBG, s'hauria de resoldre de conformitat amb el previst per la normativa de procediment administratiu reguladora del procediment disciplinari en qüestió, bàsicament l'article 26 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya i l'article 285 del Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament del personal al servei de les entitats locals (RPEL), que garanteixen l'accés de la persona inculpada a l'expedient íntegre del procediment disciplinari.



En canvi, “en el supòsit que la informació reservada hagi conclòs sense que s'hagi iniciat cap procediment disciplinari contra la treballadora denunciada caldrà tenir en compte que la sol·licitud d'accés es regirà pel que estableix la legislació en matèria de transparència de les administracions públiques”. Donat que la informació sol·licitada no conté dades personals especialment protegides, la decisió sobre l'accés s'hauria adoptar d'acord amb el previst per l'article 24.2 LTAIPBG, després de ponderar el dret d'accés amb els interessos de les persones afectades. “El fet que la reclamant sigui la treballadora afectada pels fets denunciats col·loca aquesta persona en una situació de legitimació superior a la que pugui tenir qualsevol ciutadà en l'accés a dita informació (...) Tot i que les actuacions d'informació prèvia realitzades pel Consell Comarcal arran de la denúncia formulada per [redacted] no hagin conclòs en l'inici d'un expedient disciplinari contra la treballadora denunciada, no es pot descartar que els fets denunciats

hagin provocat altres conseqüències negatives respecte de la situació laboral i personal de la treballadora afectada. Per això, podria ser rellevant per a la defensa dels seus drets i interessos legítims disposar de la identitat de les persones que haurien donat suport a la queixa, als efectes de poder contradir-les i emprendre, si escau, les eventuais accions legals que considerés oportunes (...) Des de la perspectiva de les persones que resultarien afectades per l'accés, convé apuntar que tot i no ser formalment denunciants, des del moment en què s'adhereixen a la queixa la fan seva i, en aquest sentit, haurien de preveure la possibilitat que la persona denunciada pogués conèixer qui qüestiona les seves tasques professionals, per tal que aquesta pugui rebatre-les i defensar-se”. Tot i que no es poden desconèixer els drets de les persones afectades (les denunciants), especialment si són vulnerables, i cal donar-los audiència prèvia a l'accés, l'APDCAT considera que “hauria de prevaldre en aquest cas el dret d'accés de la reclamant a la identitat de les persones que haurien avalat amb la seva signatura la queixa presentada per la PAH, tret que concorri algun cas en què per les circumstàncies concretes que puguin al·legar els tercers afectats en el tràmit d'audiència sigui aconsellable preservar la seva identitat”.

11. El 19 de juny de 2018 la GAIP trasllada l'informe de l'APDCAT a les parts i sol·licita al Consell Comarcal del Segrià:
  - “Si la informació demanada té relació directa amb un procediment sancionador obert a la persona reclamant.
  - “Com es pot fer el trasllat a les persones afectades i si disposeu de la seva adreça. A més, us demanarem si disposeu dels mitjans per prestar-nos col·laboració i fer-los trasllat de la reclamació”.
12. El 5 de juliol de 2018 el Consell Comarcal del Segrià dóna resposta a la sol·licitud anterior i informa a la GAIP del següent: “La informació demanada no té relació directa amb cap procediment sancionador ni disciplinari obert a la persona reclamant. No disposem de l'adreça



dels signants del document (...) Aquest Consell Comarcal no disposa de mitjans per a prestar-vos col·laboració i fer trasllat a aquestes persones de la reclamació (...) Tot i que l'informe de l'APDCAT considera que no es pot impedir a la reclamant la identitat i la signatura de les persones signants, sens perjudici de les alegacions que aquestes puguin formular, tal com esmenta el referit informe, cal tenir molt present el context en el que es desenvolupen les tasques i que els usuaris d'aquest servei es troben, majoritàriament, en situació d'especial vulnerabilitat. Aquest Consell té constància que la reclamant ha incoat judicis via penal contra determinats usuaris, pel que no es voldria agreujar la situació d'aquestes persones pel fet de facilitar aquestes dades”.

El Consell Comarcal també facilita a la GAIP còpia de la documentació sol·licitada per la persona reclamant, que inclou el nom, DNI i signatura de les 81 persones que donen suport a la denúncia presentada per la PAH contra la persona reclamant, així com també l'escrit de la denúncia, que manifesta el següent:

, fem constar la nostra repulsa per la poca empatia que té amb els usuaris, així com la poca operativitat que demostra en les seves operacions, fent repetir visita darrera visita la documentació demanada i ja presentada, sense donar cap o poques solucions als casos presentats, demostrant molt poca sensibilitat amb els propis usuaris. Coneixent aquesta situació, acompanyem a qui ens va fer arribar la queixa, amb la màxima educació, després d'uns dies la resposta ha estat que avui ens ha prohibit amb males maneres l'entrada amb l'usuari a la visita corresponent. Una persona que fa una setmana se li va dir que tot estava en ordre i ha hagut de repetir tota la documentació perquè segons ella faltava gairebé tot. Aquest és un cas que es repeteix constantment, no sabem amb quina intenció, però la realitat és que tenim molts casos per solucionar i no voldríem que passés algun incident per la poca operativitat d'aquesta senyora”.

## **Fonaments jurídics**

### *1. Acumulació de les Reclamacions*

L'article 57 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), preveu que l'òrgan administratiu que tramita un procediment, d'ofici o a instància de part, pot acumular-lo amb altres amb els que tingui una identitat substancial o una connexió íntima.

Està clara la identitat entre les Reclamacions 137/2018 i 146/2018: les parts són les mateixes (la persona reclamant i el Consell Comarcal del Segrià) i també ho són el motiu de les Reclamacions (el



fet que, a judici de la persona reclamant, no s'hauria proporcionat tota la informació demanada), la seva fonamentació i, en general, les aportacions de les parts a aquest procediment i, en conseqüència, les qüestions sobre les que s'ha de pronunciar la GAIP.

Si al que s'acaba de dir hom hi afegeix els principis d'economia i simplicitat que han de presidir l'activitat administrativa, així com el fet que de l'acumulació no se'n deriven perjudicis per a les parts, ni per a l'interès general, procedeix concloure que la mesura d'acumular les Reclamacions citades als antecedents en aquesta Resolució única és adequada a l'ordenament jurídic i oportuna i convenient per als interessos generals.

## *2. Règim jurídic aplicable a l'accés a la informació pública sol·licitat*

Tal com posa de manifest l'informe de l'APDCAT, el fet que la persona reclamant invoqui la seva condició d'interessada, i vist el que estableix la disposició addicional 1ª.1 LTAIPBG ("l'accés dels interessats als documents dels procediments administratius en tràmit es regeix pel que determina la legislació sobre règim jurídic i procediment administratiu"), obliga a valorar si la sol·licitud d'accés a la informació pública de la que deriven aquestes Reclamacions s'ha de resoldre en base a la legislació de transparència, o a la de procediment administratiu.

En el seu escrit referit a l'antecedent 12, el Consell Comarcal informa taxativament a la GAIP que "la informació demanada no té relació directa amb cap procediment sancionador ni disciplinari obert a la persona reclamant". En conseqüència, no procedeix aplicar la disposició addicional 1ª.1 LTAIPBG i s'ha de resoldre el cas exclusivament sobre la base de la legislació de transparència i accés a la informació pública. En aquest context, la condició d'interessada invocada per la reclamant no pot ser-ho als efectes de la naturalesa formal d'aquesta condició, amb els drets que li atribueix la legislació de procediment administratiu, sinó únicament com a expressiva d'un interès singular en obtenir la informació demanada, més intens del que pugui tenir una persona aliena al cas.

## *3. Sobre el dret d'accés a la informació sol·licitada i els límits que hi concorren*

La informació sol·licitada (que al cap i a la fi és la còpia d'un escrit que va tenir entrada al registre del Consell comarcal del Segrià) sens dubte és informació pública, en el sentit que defineix aquest terme l'article 2.b LTAIPBG: la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat. Per tant, segons els articles 18 i 20 LTAIPBG, caldria facilitar l'accés sol·licitat, llevat que concorrin límits legals que justifiquin la seva denegació.

En aquest cas s'ha invocat el límit de la protecció de les dades personals afectades, per justificar el lliurament només parcial de la informació sol·licitada. Les dades que han estat protegides pel Consell



Comarcal són les relatives al nom, número de DNI i signatura de persones que signen una queixa de la PAH d'Almacelles contra el servei prestat per la persona reclamant. Aquesta queixa, segons ha pogut comprovar la GAIP, és signada per més de vuitanta persones.

Després de valorar els interessos que concorren en aquestes Reclamacions (els de la persona reclamant, per una banda, i els de les persones que signen l'escrit de queixa contra ella, per l'altra), l'informe de l'APDCAT referit a l'antecedent 10 conclou que prevalen els de la reclamant, ja que el fet de ser afectada pels fets denunciats o que són objecte de queixa la col·loca en una situació de legitimació superior a la que pugui tenir qualsevol ciutadà en l'accés a aquesta informació i, per una altra banda, les persones que signen la queixa haurien d'haver previst la possibilitat que la persona denunciada pogués conèixer qui qüestiona les seves tasques professionals.

Nogensmenys, l'informe de l'APDCAT, després de manifestar que també cal tenir en compte que les persones que signen la queixa són usuàries i que per tant es poden trobar en una situació d'especial vulnerabilitat, posa en relleu la importància de donar trasllat de la sol·licitud a totes les persones afectades. Tal com indica l'antecedent 12, el Consell Comarcal ha informat a la GAIP que no disposa de les adreces de les més de cinquanta persones afectades per aquestes Reclamacions que signen la queixa, de manera que és gairebé impossible (o només és possible després d'una tasca desproporcionada d'indagació de les dades de contacte, per a la qual el Consell comarcal es manifesta incapaç de col·laborar) efectuar el trasllat requerit pels articles 31 LTAIPBG i 34 RGAIP. En aquestes circumstàncies, cal valorar fins a quin punt la pràctica impossibilitat del trasllat pot eximir de la necessitat d'aquest tràmit i lliurar igualment la informació sol·licitada o si, per contra, pot ser un motiu vàlid per denegar l'accés sol·licitat.

Cal tenir en compte que l'article 31.1 LTAIPBG estableix la necessitat de fer trasllat de la sol·licitud d'informació pública a les persones afectades "en el cas que els possibles afectats estiguin identificats o siguin fàcilment identificables". La literalitat d'aquest precepte sembla apuntar clarament al criteri de considerar que les dificultats o la impossibilitat d'identificar les persones afectades justifiquen facilitar la informació que les afecta malgrat no haver pogut consultar-les prèviament. I així ho ha entès i aplicat la GAIP en alguna decisió precedent (Dictamen 1/2016, fonament jurídic 3).

En aquest cas cal tenir especialment en compte una circumstància que posen de manifest tant l'informe de l'APDCAT com el darrer escrit del Consell Comarcal: la situació de vulnerabilitat de les persones afectades, atesa la seva condició d'usuàries. No només això, sinó que aquestes persones afectades ho són en aquest procediment pel fet d'haver presentat una queixa, en tant que afectades, precisament contra la persona reclamant que demana conèixer la seva identitat. Aquestes circumstàncies obliguen a considerar fins a quin punt l'atorgament de l'accés sol·licitat, especialment sense haver pogut dur a terme el trasllat d'aquestes Reclamacions a les



persones afectades, no podria portar a un ús impropí, incongruent amb la seva finalitat, del dret d'accés a la informació pública.

Aquest dret té principalment per objecte garantir l'accés a la informació que serveixi per dur a terme un control social de l'Administració, és a dir, sobretot a informació d'interès públic, sens perjudici que també pugui ser utilitzat per emparar sol·licituds que cerquen protegir drets i interessos privats; en principi, amb una funcionalitat general de servir al control del poder i a la defensa dels drets i interessos de la ciutadania. En aquest cas, si bé és cert que la informació sol·licitada és pública i que la persona reclamant la demana en defensa dels seus drets i interessos, no es pot perdre de vista la perspectiva que, en la seva relació amb les persones que han signat la queixa contra ella, la persona reclamant ocupa el lloc de l'Administració, és "l'Administració", i les persones que han signat la queixa contra ella es troben en una posició d'una certa dependència envers ella, ja que té el poder de perjudicar-les o beneficiar-les en la tramitació de les seves demandes. Les aportacions fetes a aquest procediment pel Consell Comarcal i per la PAH deixen constància precisament d'antecedents d'exercici d'una posició dominant de la persona reclamant respecte d'usuàries del servei que presta.

Si la informació sol·licitada hagués de servir a la persona reclamant per defensar-se en relació amb un procediment disciplinari obert contra ella pel Consell Comarcal, llavors estaria certament en una posició jurídica que justificaria l'accés a ella, malgrat no s'hagués pogut consultar prèviament a les persones afectades. Però no és aquest el cas, com s'ha indicat anteriorment, ja que el Consell Comarcal afirma taxativament que no s'ha obert cap procediment disciplinari a la persona reclamant relacionat directament o indirectament amb aquest assumpte. Per tant, la seva condició d'interessada és molt genèrica, ja que no ho seria específicament en un procediment administratiu i menys encara judicial, de manera que difícilment pot argumentar amb consistència a partir d'ella que la informació sol·licitada sigui necessària per a l'exercici del seu dret de defensa emparat per l'article 24 de la Constitució.

Un cop valorats la posició i els interessos de la persona reclamant i de les persones de les qui demana la identitat en resulta que la divulgació de la informació sol·licitada té un risc cert de poder ser usada en perjudici de les persones que signen la queixa, especialment si es facilita sense haver pogut donar-los audiència. Així mateix, no s'ha acreditat la rellevància d'aquesta informació per servir efectivament en la defensa dels drets i interessos de la persona reclamant de forma prou significativa com per poder prevaler damunt la consideració anterior. A la vista d'aquesta ponderació, i per les raons exposades anteriorment, procedeix no atorgar l'accés sol·licitat per la persona reclamant i, en conseqüència, desestimar les Reclamacions.



#### 4. *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 12 de juliol de 2018, resol per unanimitat:

1. Acumular les Reclamacions 137/2018 i 146/2018.
2. Desestimar les Reclamacions 137/2018 i 146/2018 per les raons exposades al fonament jurídic tercer.
3. Declarar finalitzat el procediment relatiu a les Reclamacions 137/2018 i 146/2018 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 12 de juliol de de 2018

Elisabet Samarra i Gallego

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.