

Resolució 442/2022, de 3 de juny**Número d'expedient de la Reclamació:** 268/2022**Administració reclamada:** Institut Català de la Salut**Informació reclamada:** Llistat dels equips d'atenció primària.**Sentit de la resolució:** Inadmissió.

Resum: Els Estatuts posen de manifest que l'òrgan que té atribuïda la competència per interposar recursos i reclamacions, tant en via administrativa com judicial, és el Secretariat Nacional del sindicat (article 31), no el Secretari General, ni l'assemblea de persones coordinadores, que segons documentació aportada pel sindicat i invocada per l'informe de l'ICS hauria sigut la que hauria adoptat aquesta decisió. Es tracta de dues qüestions diferents: una és la de representar el sindicat, que pot incloure perfectament la capacitat jurídica per presentar recursos i reclamacions, i una altra és la capacitat jurídica per recórrer o reclamar, per decidir la presentació d'una reclamació, als efectes que pugui presentar-la el Secretari General, i que els Estatuts del sindicat reclamant atribueixen al seu Secretariat Nacional, un òrgan que no consta que hagi pres aquesta decisió. L'informe aportat per l'ICS que reproduïx parcialment l'antecedent 9 exposa amb detall fins a quin punt l'elaboració de la informació sol·licitada requereix una tasca complexa, ja que cal recórrer a diverses bases de dades, combinar el tractament informàtic amb recerques manuals i tot això amb un volum enorme d'informació, tasques que segons l'ICS requeririen diversos dies de treball. Sense necessitat d'aprofundir més en aquesta qüestió, que tampoc és la finalitat d'aquest fonament jurídic, està clar que estem davant d'indicis raonablement convincents de la concurrència de la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds de l'article 29.1.b LTAIPBG. Tot i que en el cas de l'abús de dret els indicis aportats per l'ICS no semblen tan conculcents com els que acrediten la necessitat d'una tasca complexa d'elaboració de la informació sol·licitada, no es pot descartar la concurrència del caràcter abusiu de la Reclamació, atesa la concurrència de factors com ara l'elevadíssim nombre de sol·licituds del mateix sindicat reclamant, el caràcter reiteratiu d'algunes d'elles, el requeriment en la majoria de casos de processos costosos d'elaboració de la informació sol·licitada, l'eventual escassa utilitat de la informació sol·licitada per a l'exercici de les funcions representatives del sindicat reclamant o la descara amb la que es presenten algunes de les accions, que obliga tan a l'ICS, com a la GAIP, a una tasca de tramitació perfectament evitable.

Paraules clau: Organismes de la Generalitat. Sindicats. Personal de l'Administració. Assistència sanitària. Reclamació contra inadmissió. Legitimitat. Representativitat. Competència per reclamar. Tasca complexa d'elaboració. Abús de dret.

Ponent: Josep Mir Bagó.

Antecedents

1. El 25 de març de 2022 entra a la GAIP la Reclamació 268/2022, presentada per SP, Secretari general d'un sindicat contra l'Institut Català de la Salut (ICS), en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no 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 25 d'octubre de 2021 NSB, en representació del sindicat reclamant, demana a l'ICS el llistat actualitzat, en format full de càlcul, de tots els equips d'atenció primària (EAP) de l'ICS, indicant el servei d'atenció primària (SAP), la Gerència territorial d'adscripció, la població total assignada a cada EAP, la població pediàtrica i la no pediàtrica de cada EAP i el nombre de professionals de cada categoria professional de cada EAP.
3. El 28 de febrer de 2022 l'ICS resol el següent en relació amb l'anterior sol·licitud: "L'article 29 b) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant LTAIPBG) estableix que seran inadmeses les sol·licituds d'accés a la informació pública que per obtenir la informació demanada es requereixi una tasca complexa d'elaboració o reelaboració. Per tot això, vist el contingut indiscriminat i l'excessiu abast a tot l'ICS pel que respecta a la sol·licitud en un format determinat de tots els equips d'atenció primària (EAP) de l'ICS, indicant el Servei d'atenció primària(SAP), la Gerència territorial en el que s'adscriu cadascun dels EAP, la quantitat de població total assignada de cada EAP, la quantitat de població en edat pediàtrica de cada EAP, la quantitat de població en edat no pediàtrica de cada EAP, i el nombre de professionals de cada categoria professional de cada EAP, escau la inadmissió de la sol·licitud d'accés a la informació pública presentada pel Sr. xxxx en data 25 d'octubre de 2021. Per tot això, fent ús de les atribucions que m'han estat conferides per l'art. 32 c) de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, resolc inadmetre la sol·licitud d'accés a la informació pública presentada pel Sr. xxxx en data 25 d'octubre de 2021".
4. La Reclamació presentada el 25 de març de 2022 indica que la seva finalitat és vigilar i controlar la càrrega de treball dels EAP.
5. El 4 d'abril de 2022 la GAIP requereix a la persona reclamant que acrediti la representació per poder reclamar, bé acreditant que representa el sindicat sol·licitant, o bé que representa la persona que va presentar la sol·licitud.
6. El 5 d'abril de 2022 la persona reclamant acredita que representa el sindicat reclamant.
7. El 26 d'abril de 2022 la GAIP comunica la Reclamació a l'ICS i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
8. El 26 d'abril de 2022 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona 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.

9. El 18 de maig de 2022 la GAIP rep l'informe i còpia de l'expedient de l'ICS. L'informe fa les consideracions següents: "el senyor SP diu ostentar la representació de la xxxx sense que hagi aportat ni els estatuts del sindicat obrant on hi consti expressament que és aquest representant sindical qui ha d'efectuar la reclamació, ni si és ell qui té poders i capacitat per poder obrar en nom del sindicat actuant. Pel que respecta a la voluntat del sindicat d'interposar les corresponents reclamacions, si tenim en compte la certificació que fa la Sra. xxxx, en data 21 de desembre de 2021, per a justificar la voluntat de l'òrgan del sindicat competent per interposar la Reclamació 1139/2021, "l'assemblea de persones coordinadores va decidir que el secretari d'assessorament i normativa de la Sectorial de sanitat de la xxxx (Sr. ELA amb document estatal d'identitat) interposi les corresponents reclamacions a la GAIP (...)" Entre aquestes reclamacions trobem en el punt 2 de la certificació abans esmentada la sol·licitud d'informació pública objecte d'aquest informe amb registre d'entrada 9032/429866/2021. Per tant, ens trobem davant d'una reclamació interposada suposadament per un delegat sindical, ja que no esmenta quin és el seu càrrec, que no aporta els poders necessaris per poder demostrar que actua en representació de la xxxx i que no aporta la certificació de la voluntat del sindicat d'interposar el corresponent recurs/reclamació. Si l'assemblea de persones coordinadores, sembla ser, és l'òrgan col·legiat competent, segons els estatuts de la xxxx, per decidir que el secretari d'assessorament i normativa de la Sectorial de Sanitat de la xxxx (Sr. ELA) sigui el representant del sindicat que interposi les corresponents reclamacions, en aquests procediments, i aquesta, sembla ser, és la voluntat impugnadora del sindicat actuant, el que no té cap sentit és que la Reclamació 268/2022 la interposi un altre representant del sindicat que no té encomanada la representació per part de l'assemblea de persones coordinadores en aquest procediment. Una de dos, o és el senyor ELA el representant legal per interposar recursos en via administrativa, segons els estatuts del sindicat, o bé ho és el senyor SP. Independentment de qui tingui atribuïda aquesta competència, en tant que la xxxx va aportar la certificació de la voluntat d'impugnar aquesta sol·licitud d'informació pública en la Reclamació 1139/2021 i en aquesta certificació hi consta que l'assemblea de persones coordinadores va decidir que seria el secretari d'assessorament i normativa de la Sectorial de Sanitat de xxxx qui interposaria les corresponents reclamacions a la GAIP, la Reclamació 268/2022 interposada pel Sr. SP ha de ser inadmesa per manca de legitimació activa del reclamant, qui actua en nom i representació de la xxxx. Pel que respecta a l'acreditació de la representació, cal deixar clar que aquesta certificació només acreditaria la suposada voluntat de l'òrgan estatutari competent per interposar les reclamacions objecte d'aquest informe, però en cap cas acredita fefaentment



quin és l'òrgan estatutari del sindicat competent per impugnar en via administrativa, ni tampoc acredita que hagi de ser el senyor SP qui hagi d'interposar les corresponents reclamacions. Per poder demostrar que el senyor SP és el representant del sindicat per interposar recursos en via administrativa, el reclamant, juntament amb aquest certificat, hauria d'haver aportat còpia dels estatuts del sindicat on hauria de constar quin és l'òrgan competent per manifestar la voluntat impugnadora del sindicat, i quin és l'òrgan competent per a interposar recursos en via administrativa. La jurisprudència s'ha pronunciat reiteradament en que només podrà interposar recursos en via administrativa l'òrgan competent del sindicat que hi consti en els seus estatuts, entenent que en cas que no fos així, aquest defecte processal esdevindria no subsanable. "Les organitzacions sindicals, en tant que persones jurídiques, necessiten tant de la voluntat impugnadora de l'òrgan competent de l'organització com de la representació amb la que actua. Aquests requisits són essencials. Sense l'aportació dels estatuts del sindicat no es pot comprovar si la persona reclamant és qui ostenta el poder per exercir la representació del sindicat davant d'organismes públics". Conseqüentment, en tant que el reclamant no ha aportat ni la certificació corresponent ni els estatuts de la Intersindical CSC, és del tot impossible que l'ICS i la GAIP puguin constatar que qui diu actuar en nom del sindicat sigui l'òrgan competent per interposar recursos en via administrativa en nom seu. En conclusió, el senyor SP, a l'interposar les reclamacions en representació d'una persona jurídica ha d'acreditar fefaentment la representació en nom del sindicat del qual diu actuar. En no haver acreditat aquesta representació, defecte processal no subsanable, no té la legitimació activa per poder efectuar la corresponent reclamació en nom de la xxxx corresponent a una de les tres sol·licituds adreçades a l'ICS pel senyor SB, raó per la qual la GAIP ha d' inadmetre-la per manca de legitimació activa del reclamant.

Inadmissió en base a l'article 29 b) de la LTAIPBG, en tant que la sol·licitud d'informació pública requeria d'una tasca complexa d'elaboració o reelaboració. Per avaluar i motivar la inadmissió per part de la Direcció Gerència de l'Institut Català de la Salut d'aquesta sol·licitud d'informació pública cal tenir en compte l'abast de la informació demanada: (...) En primer lloc, no tenim una consulta predeterminada amb aquesta informació i cal elaborar una ex novo. Pel que fa a la població assignada, el nombre de població pediàtrica i no pediàtrica de cada EAP, no disposem d'aquesta informació a la Base de Dades de la Direcció de Persones. Aquesta informació la tenim ubicada a la Base de Dades de la Direcció Assistencial d'Atenció Primària, però no amb l'estructura que es sol·licita. Tenint en compte que a l'Institut Català de la Salut hi ha 283 Equips d'Atenció Primària que presten atenció sanitària de primer nivell a gairebé sis milions de persones, dels quals, un gran nombre donen servei a poblacions amb gran volum de població que tenen assignades alguna de les línies pediàtriques, l'assignació ex novo i de forma expressa de la població en edat pediàtrica a cada equip d'atenció primària de l'ICS, tal i com demana el sindicat sol·licitant, requeriria de la



dedicació exclusiva d'un elevat nombre de recursos personals repartits en cadascuna de les 10 Gerències Territorials que l'Institut Català de la Salut té assignades, personal que en situacions normals es destina a altres finalitats alienes a la resolució d'aquesta sol·licitud d'informació pública, repercutint negativament en l'assoliment dels principis d'eficàcia i eficiència que han de guiar l'actuació pública. La informació relativa al nombre d'efectius de facultatius especialistes en medicina familiar i comunitària i de facultatius especialistes en pediatria la tenim ubicada a la Base de Dades de la Direcció de Persones. Ara bé, aquesta consulta té un aspecte singular ja que l'organització de l'atenció pediàtrica no es homogènia a totes les Direccions d'Atenció Primària de l'ICS ja que hi ha Direccions que agrupen els equips d'atenció primària en una Equip d'Atenció de Pediatria Territorial i no en un Servei d'Atenció Primària; per la qual cosa no es pot facilitar la informació en Equips d'Atenció Primària de forma homogènia tal com es sol·licita. D'altra banda, hi ha titulats superiors sanitaris metges assumint per delegació funcions de facultatius especialista de Medicina Familiar i Comunitària i, alhora, hi ha metges de Medicina Familiar i Comunitària que tenen assignat un cupo de Pediatria. No podem localitzar les persones que ocupen aquests llocs de forma directa, ja que a la Base de Dades està informat com un camp informatiu i no el podem tractar, per la qual cosa aquesta identificació s'ha de fer manualment i; prèviament caldrà compartir-la amb els directors territorials per a que l'actualitzin. Com queda reflectit: - Pel que fa a l'atenció pediàtrica la informació no la podem proporcionar amb l'estructura que se'ns sol·licita. - Caldria fer l'extracció de la Base de Dades e la Direcció de Persones, fer el tractament manual, com a mínim dues iteracions per validar les dades i enviar-les al territori per a què ens confirmin o modifiquin les dades informades manualment. - Caldria fusionar la informació de la Base de Dades de la Direcció Assistencial d'Atenció Primària amb la Base de Dades de la Direcció de Persones. Estimem que construir tota aquesta informació, comportaria la dedicació de varies persones. La suma del treball que han d'intervenir en tot el procés seria l'equivalent a la d'un tècnic superior o superior (lloc singular) durant una setmana i tres dies. L'Institut Català de la Salut fonamenta aquesta inadmissió en la següent doctrina: a) El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en endavant CTBG) ha fixat els criteris d'interpretació de la causa d'inadmissió per tasca complexa d'elaboració o reelaboració. Segons el CTBG cal entendre des del punt de vista literal que re elaborar segons ho defineix la Real Academia de la Lengua és "tornar a elaborar alguna cosa". És aquesta circumstància la que és exigible per entendre que estem davant d'un supòsit de reelaboració. En aquest sentit el CTBG ha establert en diverses resolucions que el concepte de reelaboració pot entendre's aplicable quan la informació que es demana i que pertany a l'àmbit funcional d'actuació de l'organisme o entitat que rep la sol·licitud hagi: - d'elaborar-se expressament per donar una resposta, fent ús de diverses fonts d'informació, o - quan aquest organisme o entitat no tingui els mitjans tècnics que siguin necessaris per extreure i explotar la informació



concreta que es demana, resultant impossible proporcionar la informació demanada. b) La doctrina de la GAIP continguda en diverses resolucions determina que poden ser indicis d'una tasca complexa d'elaboració o reelaboració, entre altres, els següents: -Quan calgui obtenir la informació sol·licitada en bases de dades o arxius digitals i que sigui necessari a aquests efectes utilitzar programes informàtics més o menys especialitzats o sofisticats. -Quan calgui obtenir la informació sol·licitada d'un nombre molt elevat de documents i d'expedients, especialment si es troben dispersos. -Quan hi hagi altres indicadors en base als quals es pugui argumentar raonadament que la tasca de cerca i obtenció de la informació sol·licitada no és senzilla. Pel que respecta al volum d'informació, tot i que el CTBG ha expressat que no és un motiu d'inadmissió sinó d'ampliació del termini de resolució, també ha reconegut com a supòsit de reelaboració l'elevat volum d'informació objecte de sol·licitud quan suposi que, atenent a l'abast i objecte concret del sol·licitat, així com dels mitjans disponibles, s'incorri en algunes de les circumstàncies o supòsits que impliquin una reelaboració. Tot i que no hi ha gaires resolucions judicials al respecte, cal fer esment també a la doctrina continguda en la SJCCA núm. 9, de 25 d' abril de 2016, núm. 60/2016, FJ 4, on el jutge en aquest fonament de dret diu el següent: "La demandante sostiene que para determinar el coste de cada canal no bastaría con buscar entre las cifras contenidas en la contabilidad de la CRTVE, ... sino que habría que realizar una tarea no fácil para obtener unas cifras que a día de hoy no se tienen...", conclouent que "la información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación, por lo que la interpretación que hace el Consejo, resulta excesivamente restrictiva y contraria al espíritu de la norma" Tenint en compte les al·legacions efectuades fins ara, així com la doctrina establerta per la GAIP, el CTBG, així com la doctrina establerta en aquesta sentència, la inadmissió efectuada per l'Institut Català de la Salut en aquesta sol·licitud que pot comportar una tasca complexa d'elaboració o reelaboració és ajustada a dret, en tant que la resolució d'aquesta sol·licitud d'informació pública implicaria elaborar expressament una contestació fent ús de diferents fonts d'informació electròniques, que atenent al gran volum d'informació demanada, implica la utilització de programes informàtics més o menys especialitzats o sofisticats, per extreure i reconvertir la informació demanada en format de full de càlcul.

Sol·licituds d'informació manifestament repetitives o amb un caràcter abusiu. Tot i que la LTAIPBG no estableix una causa d'inadmissió per sol·licituds d'informació manifestament repetitives o amb caràcter abusiu, tal i com l'article 18.1 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern estableix, l'Institut Català de la Salut entenem que en aquest cas concorre la causa d'inadmissió d'aquesta sol·licitud per tenir un caràcter abusiu. L'Institut Català de la Salut està donant resposta a cadascuna de les ingents sol·licituds d'informació pública que xxxx adreça a la Direcció Gerència d'aquest institut, així com de les sol·licituds d'informació sindical que el sindicat



obrants adreçats a les diverses Gerències Territorials de l'Institut Català de la Salut. En aquest sentit aquest institut té registrades més de 50 sol·licituds d'informació pública adreçades per aquest sindicat sobretot pel que respecta a l'àmbit territorial corresponent a la Gerència Territorial Catalunya Central, on el senyor ELA, (representant designat pel sindicat en les reclamacions prèvies a la resolució d'aquesta sol·licitud) ha adreçat nombroses sol·licituds amb una temàtica idèntica a les demanades en aquestes reclamacions, però amb un abast territorial circumscrit a la Gerència Territorial Catalunya Central. Cal deixar clar que en la majoria de sol·licituds d'informació pública adreçades per la xxxx a l'Institut Català de la Salut, no ens demanen informació pública com a tal, sinó que el que demanen és l'elaboració constant d'informes amb determinats formats sota el paraigües del dret a exercir les seves funcions com a sindicat i com a representants dels treballadors, informació que va molt més enllà dels drets a la informació que configura la Llei Orgànica de Llibertat Sindical. Ens trobem davant d'una de les més de 50 sol·licituds d'informació pública fetes per aquest mateix sindicat en base a la llei de transparència. No es tracta de no voler donar la informació pública que estigui al nostre abast. Al contrari, des de l'ICS treballem per facilitar la màxima publicitat oberta a les nostres dades, però altra cosa molt diferent és el bombardeig continu i creixent de sol·licituds d'informació específiques que fa aquest sindicat, amb una clara voluntat de "fer treballar" i entorpir les tasques habituals dels professionals de l'ICS que es dediquen a prestar el servei públic encomanat. Aquest sindicat no demana informació de la que l'Institut Català de la Salut disposi de forma estandarditzada, sinó el que es demana és que l'Institut Català de la Salut "treballi per a ells" per tal que puguin després publicar dades que no disposa cap altre sindicat en els formats expressats. Aquesta dinàmica de sol·licitud es repeteix continuadament, en una dinàmica de no acabar mai. Repetim que l'Institut Català de la Salut entenem que aquesta no és la finalitat de la Llei de la Transparència, i que l'ús que fa aquest sindicat d'aquest dret posa constantment en tensió uns departaments que actuen al 100% de les seves possibilitats per tal de garantir l'atenció de la sanitat pública. En aquest sentit, l'Institut Català de la Salut ha de garantir els processos de Borsa de Treball, de mobilitat, d'estabilització, la resolució de concursos, la transició envers un nou programari de gestió en matèria de recursos humans a l'ICS, i tots els recursos humans disponibles són pocs per a donar compliment a aquestes necessitats. I afegim que amb prèvia negociació amb al representació sindical, evidentment, de la qual no forma part el sindicat actuant, com si en formen altres, però al qual sempre se li ha garantit per part de l'ICS el seu dret a la informació, dit sigui de pas. Cal palesar que les sol·licituds d'informació pública que constantment insta la Intersindical o els seus representants de manera individual, a més de tensionar la unitat afectada, afegint càrrega de treball en unes unitats que ja estan treballant per sobre de les seves possibilitats, provoquen que l'ICS hagi de prioritzar haver de demorar processos per tal de donar compliment als terminis de resposta que es reclamen en



compliment de la Llei de Transparència, cosa que no té cap sentit jurídic, ni de servei. Ara bé, l'Institut Català de la Salut no hem estat els únics en manifestar-nos al respecte de l'ús manifestament repetitiu i abusiu de la gran quantitat de sol·licituds efectuades per la Intersindical CSC. En aquest sentit és destacable la manifestació efectuada per la mateixa GAIP en la resolució 784/2021, de 19 d'agost, la qual, en el fonament jurídic primer diu textualment: "Per una altra banda, la persona reclamant hauria de procurar modular les accions jurídiques que emprèn en defensa del personal que representa. A jutjar pel seu historial de reclamacions a la GAIP, si bé és cert que la resistència de l'ICS a facilitar-li la informació que sol·licita per a l'exercici de les seves funcions sindicals justifica les accions impugnatòries del sindicat reclamant, la reiteració de recursos i reclamacions amb objectes similars davant d'instàncies diferents no sempre serveix eficaçment els interessos que l'impulsen i pot acabar sent titllada de pràctica abusiva (...) En similars circumstàncies s'ha tornat a pronunciar la GAIP pel que respecta a la Resolució de la GAIP 103/2022, de 10 de febrer, d'inadmissió de la Reclamació 1139/2021, objecte d'aquest procediment, on en el resum i en el fonament de dret primer diu textualment: "(...) Però bé, amb les nombroses sol·licituds que ha presentat, el sindicat reclamant ja hauria de saber-ho, i si insisteix en emprar l'e-Valisa, deu tenir les seves raons, (...)" En aquest cas les sol·licituds efectuades per xxxx no només es reiteren en sol·licituds prèviament efectuades pel mateix sindicat, sinó que les formulen amb abast a tot el territori i personal de l'Institut Català de la Salut, demanant informació en una de les sol·licituds (pel que respecta als nomenaments efectuats en la baremació de febrer de 2019) que en cap cas aporta una informació que pugui ser útil i d'interès sindical a dia d'avui per al sindicat sol·licitant, i pel que respecta a aquesta reclamació, demanant informació estadística de la població assignada a cada EAP, tant en edat pediàtrica com no, que no sembla que sigui d'utilitat per acomplir amb les funcions sindicals que tenen encomanades. És evident que el sindicat reclamant no té per objectiu ni necessitat la informació demanada, entre altres raons perquè no tenen representació en tots els àmbits de l'Institut Català de la Salut. L'únic objectiu és col·lapsar l'Institut Català de la Salut amb sol·licituds aparentment justificades, atenent a les funcions sindicals encomanades, però que tenen com a objectiu únic incidir de forma directa i premeditada en el bon funcionament d'aquesta administració pública, raó per la qual l'Institut Català de la Salut també les ha d'inadmetre en aplicació dels principis generals de bona fe i de prohibició de l'abús de dret proclamats a l'article 111-7 del Codi Civil de Catalunya i a l'article 7 del Codi Civil espanyol. Aquest institut considera que aquestes sol·licituds s'excedeixen manifestament i objectiva dels paràmetres o estàndards normals d'exercici al dret d'informació, en tant que poden ocasionar un dany o perjudici als interessos generals sense obtenir un benefici propi, amb la única pretensió de carregar de feina a l'Institut Català de la Salut.



Pels motius supra exposats, procedeix inadmetre la Reclamació 268/2022 efectuada pel senyor SP per manca de legitimació activa del reclamant en aquest procediment, en tant que no ha acreditat la representació que diu ostentar respecte del sindicat al que representa. També procedeix inadmetre aquesta reclamació perquè la sol·licitud d'informació pública consistent en "El llistat actualitzat, en format de full de càlcul, amb tots els equips d'atenció primària (EAP) de l'ICS, indicant el Servei d'atenció primària(SAP), la Gerència territorial en el que s'adscriu cadascun dels EAP, la quantitat de població total assignada de cada EAP, la quantitat de població en edat pediàtrica de cada EAP, la quantitat de població en edat no pediàtrica de cada EAP, i el nombre de professionals de cada categoria professional de cada EAP", requereix una tasca complexa d'elaboració o reelaboració, i perquè ha estat formulada amb un caràcter abusiu amb l' objectiu únic d'incidir de forma directa i premeditada en el bon funcionament de l'Institut Català de la Salut".

10. El 25 de maig de 2022 la GAIP trasllada al sindicat reclamant la informació aportada per l'ICS, amb el requeriment d'esmena següent: "Atès que l'Institut Català de la Salut ha qüestionat la vostra legitimitat activa per a presentar les reclamacions en representació de la Intersindical-CSC en la presentació de recursos administratius, caldrà que en un termini de 10 dies, aporte una còpia dels estatuts del sindicat al qual representeu on consti que el càrrec que ocupeu ostenta capacitat suficient per a la presentació de recursos administratius. Així mateix, disposeu del mateix termini de 10 dies per a formular al·legacions en relació amb els informes de l'ICS que us traslladem".
11. El 25 de maig de 2022 la persona reclamant aporta els estatuts del sindicat que representa. Segons el seu article 31, correspon al Secretariat Nacional decidir la interposició de reclamacions i recursos en via administrativa i judicial. Per la seva banda, el Secretari General, que és el càrrec que ostenta la persona que presenta la Reclamació, té les competències (article 32) de representar legalment el sindicat, amb poders per fer tota mena de transaccions o contractes i ostenta totes les funcions de representació institucional.

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 substitueixen 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.

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 la legitimació activa de la persona reclamant

La primera part de l'antecedent 9 posa de manifest que la persona reclamant estaria mancada de legitimació activa per presentar la Reclamació. La persona reclamant ha acreditat que representa el sindicat en nom del que actua, i del qual n'és el Secretari general, i és per això que la GAIP, en la línia del que acostuma fer en aquests casos de versemblança de la representació, ha fet l'admissió provisional de la Reclamació i deixat per a la seva tramitació els eventuals dubtes que pugui plantejar aquesta qüestió.

L'informe aportat per l'ICS a aquest procediment qüestiona de forma raonablement convincent la capacitat jurídica de la persona reclamant per poder presentar recursos i reclamacions en via administrativa en representació del sindicat reclamant. Aquestes al·legacions de l'ICS es concreten en la manca dels Estatuts del sindicat reclamant per poder verificar la capacitat jurídica de la persona reclamant i en el fet que, segons documentació aportada pel sindicat reclamant, la decisió de reclamar en relació amb diverses sol·licituds, inclosa la de la qual deriva la Reclamació, va ser adoptada per l'assemblea de persones coordinadores, que també va encarregar la presentació de la Reclamació a una persona que no és la que en realitat la presenta.

Davant d'aquests fets, la GAIP ha requerit a la persona reclamant els Estatuts del sindicat en nom del qual actua i que representa amb caràcter general. Els Estatuts posen de manifest que l'òrgan que té atribuïda la competència per interposar recursos i reclamacions, tant en via administrativa com judicial, és el Secretariat Nacional del sindicat (article 31), no el Secretari General, ni l'assemblea de persones coordinadores, que segons documentació aportada pel sindicat i invocada per l'informe de l'ICS hauria sigut la que hauria adoptat aquesta decisió.

Es tracta de dues qüestions diferents: una és la de representar el sindicat, que pot incloure perfectament la capacitat jurídica per presentar recursos i reclamacions, i una altra és la capacitat jurídica per recórrer o reclamar, per decidir la presentació d'una reclamació, als efectes que pugui presentar-la el Secretari General, i que els Estatuts del sindicat reclamant atribueixen al seu Secretariat Nacional, un òrgan que no consta que hagi pres aquesta decisió.

A la vista dels antecedents i de les disposicions dels Estatuts del sindicat reclamant, cal concloure que la persona física que presenta la Reclamació, si bé ostenta la representació del sindicat reclamant, no té competència per decidir la seva presentació, i no consta que l'òrgan que ostenta la competència en qüestió, el Secretariat Nacional, l'hagi adoptat. En conseqüència, és procedent inadmetre la Reclamació per infracció de les normes de formació i manifestació de la voluntat del sindicat reclamant.

3. Una consideració general sobre el dret del sindicat reclamant a la informació sol·licitada

Sens perjudici de la inadmissió anterior, és escaient fer una valoració general, per més que provisional, sobre el dret del sindicat reclamant a la informació sol·licitada, pel cas que vulgui plantejar de nou la sol·licitud de la qual deriva la Reclamació.

No sembla que hi pugui haver dubte que la informació sol·licitada és informació pública. En conseqüència, en aplicació dels articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, qualsevol persona té dret a accedir-hi, llevat que concorrin causes legals que en determinin la denegació. L'ICS invoca la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública de l'article 29.1.b LTAIPBG, així com també el caràcter abusiu de la sol·licitud.

Segons l'article 29.1.b LTAIPBG, "són inadmeses a tràmit les sol·licituds d'accés a la informació pública en els supòsits següents: (...) b) Si per a obtenir la informació que demanen cal una tasca complexa d'elaboració o reelaboració". Segons l'article 66 del Decret 8/2021, sobre transparència i dret d'accés a la informació pública, "1. Als efectes del que preveu la lletra b) de l'article 29.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, han de ser inadmeses a tràmit les sol·licituds d'accés a la informació pública en les quals 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 i no pugui ser realitzada amb l'ajuda dels mitjans informàtics disponibles. b) Quan l'elaboració de la informació requereixi 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. 2. Les administracions públiques han de motivar l'apreciació de qualsevol d'aquestes circumstàncies mitjançant, entre d'altres, una declaració dels recursos humans i materials necessaris per a l'obtenció i elaboració de la informació, i una ponderació d'aquests recursos amb els disponibles a l'òrgan competent per resoldre. 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".

L'informe aportat per l'ICS que reproduïx parcialment l'antecedent 9 exposa amb detall fins a quin punt l'elaboració de la informació sol·licitada requereix una tasca complexa, ja que cal recórrer a diverses bases de dades, combinar el tractament informàtic amb recerques manuals i tot això amb un volum enorme d'informació, tasques que segons l'ICS requeririen diversos dies de treball. Sense necessitat d'aprofundir més en aquesta qüestió, que tampoc és la finalitat d'aquest fonament jurídic, està clar que estem davant d'indícis raonablement convincents de la concurrència de la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds de l'article 29.1.b LTAIPBG.

Per la seva banda, l'abús de dret no és una causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'accés a la informació pública que hagi estat recollida expressament per l'article 29 LTAIPBG. Tanmateix, això



no obsta per a què pugui ser aplicada igualment, ja que com a principi general del dret proclamat pel dret civil (els articles 111-7 del Codi civil de Catalunya i 7 del Codi civil espanyol proscriuen l'abús de dret), és aplicable a tota mena de relacions jurídiques que l'infringeixin. Tot i que en el cas de l'abús de dret els indicis aportats per l'ICS no semblen tan concludents com els que acrediten la necessitat d'una tasca complexa d'elaboració de la informació sol·licitada, no es pot descartar la concurrència del caràcter abusiu de la Reclamació, atesa la concurrència de factors com ara l'elevadíssim nombre de sol·licituds del mateix sindicat reclamant, el caràcter reiteratiu d'algunes d'elles, el requeriment en la majoria de casos de processos costosos d'elaboració de la informació sol·licitada, l'eventual escassa utilitat de la informació sol·licitada per a l'exercici de les funcions representatives del sindicat reclamant o la descura amb la que es presenten algunes de les accions, que obliga tan a l'ICS, com a la GAIP, a una tasca de tramitació perfectament evitable.

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 3 de juny de 2022, resol per unanimitat inadmetre la Reclamació 268/2022 per infracció de les normes de formació i manifestació de la voluntat del sindicat reclamant, declarar finalitzat el procediment relatiu a la seva tramitació 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, 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.