

Resolució 1138/2021, de 29 de desembre

Número d'expedient de la Reclamació: 895/2021

Administració reclamada: Consell Comarcal de l'Alt Empordà

Informació reclamada: Factures, albarans i justificants de pagament a l'empresa concessionària del servei d'atenció domiciliària

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

Resum: La Resolució de 13 d'octubre, de la presidència del Consell Comarcal de l'Alt Empordà, malgrat que s'expressa en termes d'estimació parcial denegant l'accés a determinada informació, en realitat és una resolució d'estimació plena, perquè la informació que formalment es denega es motiva en la inexistència, el que suposa donar la informació en poder de l'Administració relacionada amb la sol·licitud (encara que sigui que no existeix o no en disposa) i no pas denegar-ne l'accés (que pressuposaria l'existència de la informació i la desestimació del dret a accedir-hi). De l'informe del Consell Comarcal emès en el marc d'aquest procediment, i de les al·legacions fetes per la persona reclamant en conèixer-lo, en resulta que la única discrepància que es manté entre les parts, i per tant, la única informació que es manté com a objecte d'aquesta resolució, és la relacionada amb els albarans dels serveis; l'Administració justifica en el seu informe la manca de lliurament dels albarans en un doble motiu: d'una banda, afirma que l'empresa no genera pròpiament albarans, però admet que li envia una relació mensual d'usuaris identificats i les hores de serveis prestats, per donar suport a l'import que es factura; i de l'altra, que "hi consten dades de caràcter personal, de manera que podria suposar un límit per a la intimitat de les persones, en els termes de l'article 21.1.f Llei 19/2014". La primera objecció és de caràcter formal o nominal: certament, es demanen els albarans de servei, però està clar que la finalitat d'aquesta informació és permetre la comprovació dels serveis realitzats i de l'import facturat, informació de la què disposa l'Administració amb la relació mensual aportada per la concessionària, de manera que la sol·licitud es pot entendre estesa a aquesta relació tenint en compte que va quedar estimada per silenci i per resolució expressa posterior, sense formular aquesta objecció. Quant a les dades personals que constin en aquestes relacions mensuals de serveis d'atenció domiciliària, poden ser omeses de l'accés, com accepta expressament la part reclamant, oferint l'accés parcial a la resta de la relació mensual informació rellevant per a la finalitat de l'accés, com ho són les hores de serveis prestats en correspondència amb els imports facturats. Per tant, d'acord amb l'article 25 LTAIPBG, correspon estimar l'accés parcial a les relacions mensuals de serveis realitzats que l'empresa lliura per donar suport a les factures, prèvia eliminació de les dades que permetin identificar, directament o indirectament, els seus usuaris.

Paraules clau: Consell Comarcal. Empresa. Factures. Albarans. Servei d'atenció domiciliària. Reclamació contra estimació. Informació inexistente. Lliurament extemporani. Pèrdua d'objecte. Dades personals. Anonimització. Accés parcial.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego

Antecedents

1. El 8 d'octubre de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 895/2021, presentada per una empresa contra el Consell Comarcal de l'Alt Empordà, 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 23 de juny de 2021 l'empresa reclamant presenta una instància davant del Consell Comarcal de l'Alt Empordà on sol·licita: "Copia de todas las facturas emitidas por SUMAR desde el inicio de la prestación del SAD, y los comprobantes de aprobación y pago de las facturas. - Copia de los justificantes de pago efectuados en conceptos de gastos extraordinarios, que establecen los Convenios aplicables. - Copia de las resoluciones de suspensión del contrato derivados del estado de alarma y de aprobación del pago de las indemnizaciones al adjudicatario del contrato SAD. - Copia de los justificantes de los pagos extraordinarios abonados a SUMAR a causa del COVID (por EPI's, reequilibrios económicos u otras prestaciones). - Desglose de pagos efectuados en concepto de desplazamientos/ Kilómetros. - Copia de los justificantes de pago por parte de la Generalitat de Cataluña de los complementos de productividad extraordinarios que se aprobaron mediante el Decreto Ley 24/2020, de 16 de junio, de medidas extraordinarias en materia de personal. - Copia de las resoluciones dictadas mediante las que se aprobó el otorgamiento de subvenciones, ayudas y/o de reequilibrios a SUMAR, acompañado de los correspondientes justificantes de pago. - Los justificantes de pago de las horas sindicales asumidas por el Consejo Comarcal l'Alt Empordà por el encargo de gestión realizado por el SUMAR para la gestión del SAD".
3. El 16 de setembre de 2021, en no rebre resposta, l'empresa reclamant presenta un nou escrit al Consell Comarcal reiterant la seva petició.
4. La Reclamació presentada el 8 d'octubre de 2021 indica que la part reclamant no hauria rebut resposta a la seva sol·licitud.
5. El 13 d'octubre de 2021 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, mentre duri la Reclamació.
6. El 13 d'octubre de 2021 la GAIP comunica la Reclamació al Consell Comarcal de l'Alt Empordà 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.

7. El mateix dia 13 d'octubre, la presidenta del Consell Comarcal emet la resolució d'estimació parcial número 2021/325, per la qual estima l'accés de la persona reclamant les factures emeses per SUMAR des de l'inici de la prestació del SAD, i els comprovants d'aprovació i el seu pagament, des de l'inici de l'encàrrec del servei 01/11/2019 fins a l'actualitat; el desglossament dels pagaments efectuats en concepte de desplaçaments/quilòmetres, i la còpia dels justificants dels pagaments extraordinaris abonats a SUMAR a causa de la COVID. Per contra, denega l'accés a la informació que s'enumera a continuació, pels motius que s'exposen a continuació:
 - “Còpia dels justificants de pagament efectuats en concepte de despeses extraordinàries, que s'estableixen als convenis aplicats. No hi ha hagut cap pagament extraordinari.
 - Còpia de les resolucions de suspensió del contracte derivat de l'estat d'alarma i d'aprovació del pagament d'indemnitzacions a l'adjudicatari del contracte SAD. No es va produir la suspensió de l'encàrrec a mitjà propi en cap moment.
 - Còpia de les resolucions dictades amb les quals es va aprovar l'atorgament de subvencions, ajudes i/o de reequilibris a SUMAR, acompanyats dels corresponents justificants de pagament. No hi ha hagut cap atorgament ni de subvenció, ni d'ajuda.
 - Els justificants de pagament de les hores sindicals assumides pel Consell Comarcal de l'Alt Empordà per l'encàrrec de gestió realitzat per SUMAR per la gestió del SAD. No s'ha realitzat cap pagament en aquest concepte.
 - Còpia dels justificants de pagament per part de la Generalitat de Catalunya dels complements de productivitat extraordinaris que es van aprovar per Decret Llei 24/2020, de 16 de juny, de mesures extraordinàries en matèria de personal. No hi ha hagut cap pagament per aquest concepte.”
8. El 3 de novembre de 2021 la GAIP rep l'informe comarcal, que reconeix que el Consell Comarcal no hauria resolt dins del termini, que s'hauria produït l'estimació presumpta per silenci, i es reitera en la resolució estimatòria es reitera la resolució estimatòria de la presidència de data 13 d'octubre del 2021. I afegeix que “A part de la informació que ja s'ha donat trasllat, també tenen interès a obtenir còpia dels albarans que sustenten les factures emeses per SUMAR des de l'inici de la prestació del SAD, i els comprovants d'aprovació i de pagament de les factures. Respecte dels albarans, SUMAR no genera albarans per a la facturació de les hores del SAD, sinó que s'envia mensualment una relació d'usuaris identificats i les hores de servei prestats, per donar suport a l'import que

es factura. Dita relació no té la consideració d'albarà i hi consten dades de caràcter personal, de manera que podria suposar un límit per a la intimitat de les persones, en els termes de l'article 21.1.f Llei 19/2014. Pel que fa als comprovants d'aprovació de les factures, sens perjudici que en la resolució de presidència 2021/325 s'acordava concedir l'accés als comprovants d'aprovació de les factures des de l'inici de l'encàrrec, en l'informe tècnic del gerent del CCAE, de data 27 d'octubre del 2021, s'exposa que en el juliol del 2020 es va canviar el sistema d'aprovació de les factures, de manera que amb anterioritat a aquesta data l'aprovació era global per a totes les factures, no individualitzades per les factures relatives a l'encàrrec de gestió realitzat a SUMAR pel SAD, incloent, per tant, multitud de factures que no fan referència a l'encàrrec de gestió a SUMAR. Així, en el citat informe es disposa que només es podrà donar accés a la informació dels comprovants d'aprovació de les factures des del juliol del 2020 fins l'actualitat. Pel que fa als comprovants de pagaments de les factures, els mateixos es van traslladar amb la notificació de la resolució de presidència núm. 2021/325".

9. El 5 de novembre de 2021 la GAIP trasllada l'escrit del Consell Comarcal de l'Alt Empordà a l'empresa reclamant i li dona un termini de cinc dies per a presentar al·legacions.
10. El 15 de novembre de 2021 la GAIP rep un correu de l'empresa reclamant en el que manifesta el seu desacord amb la resposta del Consell Comarcal i informa que en un termini de 10 dies enviarà un escrit d'al·legacions
11. El 24 de novembre de 2021 la GAIP rep l'escrit d'al·legacions de l'empresa reclamant, en el que manifesta que "De acuerdo con la normativa aplicable y con la interpretación que de la misma ha realizado la GAIP y la Autoridad Catalana de Protección de Datos, XXX tiene derecho a obtener, previa eliminación de los datos de carácter personal de los usuarios (es decir, de anonimización de los datos personales) que aparecen en los albaranes de cada una de las facturas en las que se detallan los servicios presentados por SUMAR, con el correspondiente desglose de las horas mensuales incurridas en relación con el contrato del SAD. En virtud de lo expuesto, SOLICITO que se tenga por presentado este escrito, se admita, y después de los trámites oportunos, se requiera al Consejo Comarcal de l'Alt Empordà para que facilite copia de los albaranes solicitados, previa anonimización de los datos de carácter personal, al amparo de lo previsto en el art. 21.1 de la Ley 19/2014, en el plazo más breve posible".
12. El 29 de novembre de 2021 la GAIP trasllada les al·legacions formulades per l'empresa reclamant al Consell Comarcal de l'Alt Empordà i li demana que, en el termini de 5 dies, informi si el Consell Comarcal s'avindria a lliurar còpia dels albarans de servei anonimitzats, sens perjudici d'aplicar la taxa corresponent per còpia dels documents, en el cas que estigui prèviament establerta. No consta resposta a aquest requeriment.



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.

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. Objecte de la reclamació

Dels antecedents es desprèn que el Consell Comarcal de l'Alt Empordà va resoldre estimar la sol·licitud d'informació de la què deriva aquest procediment el mateix dia en què la reclamació es va presentar davant la GAIP, sense que consti la data en què va ser notificada aquella resolució a la persona reclamant. El més plausible és que fos notificada posteriorment a la interposició de la reclamació, el que suposaria la pèrdua sobrevinguda de l'objecte de la reclamació en relació amb la informació que es lliura, així com en la informació de la què s'informa de la seva inexistència, que és pràcticament tota la sol·licitud. Efectivament, la Resolució de 13 d'octubre, de la presidència del Consell Comarcal de l'Alt Empordà, malgrat que s'expressa en termes d'estimació parcial denegant l'accés a determinada informació, en realitat és una resolució d'estimació plena, perquè la informació que formalment es denega es motiva en la inexistència, el què suposa donar la informació en poder de l'Administració relacionada amb la sol·licitud (encara que sigui que no existeix o no en disposa) i no pas denegar-ne l'accés (que pressuposaria l'existència de la informació i la desestimació del dret a accedir-hi).

De l'informe del Consell Comarcal emès en el marc d'aquest procediment, i de les al·legacions fetes per la persona reclamant en conèixer-lo, en resulta que la única discrepància que es manté entre les parts, i per tant, la única informació que es manté com a objecte d'aquesta resolució, és la relacionada amb els albarans dels serveis; l'Administració justifica en el seu informe la manca de lliurament dels albarans en un doble motiu: d'una banda, afirma que l'empresa no genera pròpiament albarans, però admet que li envia una relació mensual d'usuaris identificats i les hores de serveis prestats, per donar suport a l'import que es factura; i de l'altra, que "hi consten dades de caràcter personal, de manera que podria suposar un límit per a la intimitat de les persones, en els termes de l'article 21.1.f Llei 19/2014".

La primera objecció és de caràcter formal o nominal: certament, es demanen els albarans de servei, però està clar que la finalitat d'aquesta informació és permetre la comprovació dels serveis realitzats i de l'import facturat, informació de la què disposa l'Administració amb la relació mensual aportada per la concessionària, de manera que la sol·licitud es pot entendre



estesa a aquesta relació tenint en compte que va quedar estimada per silenci i per resolució expressa posterior, sense formular aquesta objecció. Quant a les dades personals que constin en aquestes relacions mensuals de serveis d'atenció domiciliària, poden ser omeses de l'accés, com accepta expressament la part reclamant, oferint l'accés parcial a la resta de la relació mensual informació rellevant per a la finalitat de l'accés, com ho són les hores de serveis prestats en correspondència amb els imports facturats. Per tant, d'acord amb l'article 25 LTAIPBG, correspon estimar l'accés parcial a les relacions mensuals de serveis realitzats que l'empresa lliura per donar suport a les factures, prèvia eliminació de les dades que permetin identificar, directament o indirectament, els seus usuaris.

En conseqüència, s'estima parcialment la reclamació en relació amb la informació anonimitzada de la relació mensual de serveis que dona suport, en substitució dels albarans, a la facturació, i es finalitza el procediment en relació amb la resta de la informació sol·licitada, en haver-la lliurat l'Administració en el marc d'aquest procediment, o haver-ne indicat la seva inexistència.

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 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 29 de desembre de 2021, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 895/2021 i declarar el dret de la persona reclamant a la relació mensual de serveis que dona suport, en substitució dels albarans, a la facturació de l'empresa SUMAR pel servei d'atenció domiciliària, prèvia eliminació de les dades que puguin identificar, de manera directa o indirecta, a les persones usuàries.
2. Declarar perdut l'objecte de la reclamació en relació amb la resta d'informació sol·licitada, amb la informació lliurada per l'Administració en el marc d'aquest procediment.
3. Requerir al Consell Comarcal de l'Alt Empordà a lliurar la informació indicada a l'apartat 1 a la persona reclamant dins del termini de quinze dies, i a informar la GAIP, dins d'aquest mateix termini, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.
4. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 895/2021 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i si no s'especifica una altra cosa comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada.

L'Administració obligada pot sol·licitar a la GAIP l'ampliació del termini atorgat per fer efectiu el lliurament de la informació. Aquesta sol·licitud només pot ser admesa a consideració si és notificada a la GAIP abans que fineixi el termini fixat a la Resolució, i s'ha de fonamentar en circumstàncies que no hagin pogut ser tingudes en compte per la Comissió abans de dictar la seva Resolució. La GAIP únicament atorgarà l'ampliació sol·licitada, després d'informar-ne a la persona reclamant, si l'Administració obligada ha justificat de forma precisa i consistent la seva necessitat.



COMISSIÓ DE GARANTIA
DEL DRET D'ACCÉS
A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic adreçat a gaip@gencat.cat, per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web www.gaip.cat l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adreça la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

Tot això sens perjudici que la persona reclamant pugui, considerant que aquesta Resolució és un acte administratiu declaratiu de drets que vincula l'Administració, requerir-ne la seva execució davant dels Tribunals, a l'empara de l'article 29.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. Aquesta acció es pot interposar després que hagin transcorregut tres mesos des que la persona afectada ha reclamat formalment i directament a l'Administració el compliment d'aquesta Resolució.

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.