

Resolució 442/2022, de 3 de junio¹**Número de expediente de la Reclamación:** 268/2022**Administración reclamada:** Institut Català de la Salut**Información reclamada:** Listado de los equipos de atención primaria.**Sentido de la resolución:** Inadmisión.

Resumen: Los Estatutos ponen de manifiesto que el órgano que tiene atribuida la competencia para interponer recursos y reclamaciones, tanto en vía administrativa como judicial, es el Secretariado Nacional del sindicato (artículo 31), no el Secretario General, ni la asamblea de personas coordinadoras, que según documentación aportada por el sindicato e invocada por el informe del ICS habría sido la que habría adoptado esta decisión. Se trata de dos cuestiones diferentes: una es la de representar el sindicato, que puede incluir perfectamente la capacidad jurídica para presentar recursos y reclamaciones, y otra es la capacidad jurídica para recurrir o reclamar, para decidir la presentación de una reclamación, a los efectos que pueda presentarla el Secretario General, y que los Estatutos del sindicato reclamante atribuyen a su Secretariado Nacional, un órgano que no consta que haya tomado esta decisión. El informe aportado por el ICS que reproduce parcialmente el antecedente 9 expone con detalle hasta qué punto la elaboración de la información solicitada requiere una tarea compleja, ya que hay que recurrir a varias bases de datos, combinar el tratamiento informático con investigaciones manuales y todo eso con un volumen enorme de información, tareas que según el ICS requerirían varios días de trabajo. Sin necesidad de profundizar más en esta cuestión, que tampoco es la finalidad de este fundamento jurídico, está claro que estamos ante indicios razonablemente convincentes de la concurrencia de la causa de inadmisibilidad de las solicitudes del artículo 29.1.b LTAIPBG. Aunque en el caso del abuso de derecho los indicios aportados por el ICS no parecen tan concluyentes como los que acreditan la necesidad de una tarea compleja de elaboración de la información solicitada, no se puede descartar la concurrencia del carácter abusivo de la Reclamación, vista la concurrencia de factores como el elevadísimo número de solicitudes del mismo sindicato reclamante, el carácter reiterativo de algunas de ellas, el requerimiento en la mayoría de casos de procesos costosos de elaboración de la información solicitada, la eventual escasa utilidad de la información solicitada para el ejercicio de las funciones representativas del sindicato reclamante o la falta de cuidado con la que se presentan algunas de las acciones, que obliga tanto al ICS, como a la GAIP, a una tarea de tramitación perfectamente evitable.

Palabras clave: Organismos de la Generalitat. Sindicatos. Personal de la Administración. Asistencia sanitaria. Reclamación contra inadmisión. Legitimidad. Representatividad. Competencia para reclamar. Tarea compleja de elaboración. Abuso de derecho.

Ponente: Josep Mir Bagó.

¹ El texto original de esta resolución, redactado por el ponente, se ha escrito en catalán.



Antecedentes

1. El 25 de marzo de 2022 entra a la GAIP la Reclamación 268/2022, presentada por SP, Secretario general de un sindicato contra el Institut Català de la Salut (ICS), en relación con la solicitud indicada al antecedente siguiente. La persona reclamante no solicita el procedimiento de mediación previsto al artículo 42 de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG) y regulado por los artículos 36 a 41 del Reglamento de la GAIP, aprobado por el Decreto 111/2017, de 18 de julio (RGAIP).
2. El 25 de octubre de 2021 NSB, en representación del sindicato reclamante, pide al ICS el listado actualizado, en formato hoja de cálculo, de todos los equipos de atención primaria (EAP) del ICS, indicando el servicio de atención primaria (SABE), la Gerencia territorial de adscripción, la población total asignada a cada EAP, la población pediátrica y la no pediátrica de cada EAP y el número de profesionales de cada categoría profesional de cada EAP.
3. El 28 de febrero de 2022 el ICS resuelve el siguiente en relación con la anterior solicitud: "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 Reclamación presentada el 25 de marzo de 2022 indica que su finalidad es vigilar y controlar la carga de trabajo de los EAP.
5. El 4 de abril de 2022 la GAIP requiere a la persona reclamante que acredite la representación para poder reclamar, bien sea acreditando que representa el sindicato solicitante, o bien que representa a la persona que presentó la solicitud.



6. El 5 de abril de 2022 la persona reclamante acredita que representa el sindicato reclamante.
7. El 26 de abril de 2022 la GAIP comunica la Reclamación al ICS y le requiere que, dentro del plazo de quince días establecido por el artículo 33.4 RGAIP, le envíe un informe sobre ella, así como también copia del expediente de la solicitud de información de la que deriva y, en general, de los antecedentes que puedan ser relevantes para resolver la Reclamación.
8. El 26 de abril de 2022 la GAIP admite provisionalmente la Reclamación, informa a la persona reclamante sobre los aspectos más relevantes de su tramitación y de la posición jurídica que ostenta como persona interesada, de conformidad con la legislación de procedimiento administrativo y la de transparencia y acceso a la información pública. Le pide especialmente que informe a la GAIP inmediatamente de las comunicaciones que reciba de la Administración reclamada relativas a la información pública solicitada.
9. El 18 de mayo de 2022 la GAIP recibe el informe y copia del expediente del ICS. El informe hace las consideraciones siguientes: “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 obrant adreça 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 mayo de 2022 la GAIP traslada al sindicato reclamante la información aportada por el ICS, con el requerimiento de subsanación siguiente: "Atès que l'Institut Català de la Salut ha qüestionat la vostra legitimat 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, aporteu 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 mayo de 2022 la persona reclamante aporta los estatutos del sindicato que representa. Según su artículo 31, corresponde al Secretariado Nacional decidir la interposición de reclamaciones y recursos en vía administrativa y judicial. Por su parte, el Secretario General, que es el cargo que ostenta la persona que presenta la Reclamación, tiene las competencias (artículo 32) de representar legalmente el sindicato, con poderes para hacer toda lleva de transacciones o contratos y ostenta todas las funciones de representación institucional.

Fundamentos jurídicos

1. Competencia de la GAIP y contenido y alcance generales del derecho de acceso a la información pública

El artículo 39.1 LTAIPBG establece que “Las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública y, en su caso, las que resuelvan el recurso de reposición pueden ser objeto de reclamación gratuita y voluntaria ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, encargada de velar por el cumplimiento y las garantías del derecho de acceso a la información pública que regula el presente título”. El artículo 29 RGAIP desarrolla este precepto y concreta que también pueden ser objeto de reclamación ante la GAIP las comunicaciones que sustituyen las resoluciones. De conformidad con estos preceptos, la GAIP es competente para tramitar y resolver esta Reclamación, puesto que deriva de una solicitud de información pública dirigida a una administración del ámbito de aplicación de la LTAIPBG (artículo 3.1.a).

El artículo 2.c LTAIPBG define el derecho de acceso a la información pública como “el derecho subjetivo que se reconoce a las personas para solicitar y obtener la información pública, en los términos y condiciones regulados por la presente ley”. Por su parte, el apartado b del mismo precepto define la información pública como “la información elaborada por la Administración y la que esta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido por la presente ley”.

Según el artículo 18.1 LTAIPBG, “Las personas tienen el derecho a acceder a la información pública, a la que se refiere el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida”. Y el artículo 20.1 de la misma Ley añade



que “El derecho de acceso a la información pública se garantiza a todas las personas, de acuerdo con lo establecido por la presente ley. El derecho de acceso a la información pública solamente puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas por las leyes”.

Asimismo, los apartados 2 y 3 del artículo 20 LTAIPBG establecen los siguientes requisitos y criterios para la aplicación de los límites legales al derecho de acceso a la información pública: “2. Las limitaciones legales al derecho de acceso a la información pública deben ser aplicadas de acuerdo con su finalidad, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso concreto, deben interpretarse siempre restrictivamente en beneficio de este derecho y no pueden ampliarse por analogía. 3. Para aplicar límites al derecho de acceso a la información pública, la Administración no dispone de potestad discrecional y debe indicar en cada caso los motivos que lo justifican. En la motivación debe explicitarse el límite aplicado y razonar debidamente las causas que fundamentan su aplicación”.

Además, los límites legales al derecho de acceso a la información pública no son de aplicación automática y absoluta (el encabezamiento del artículo 21 LTAIPBG se refiere expresamente a que los límites enumerados por este precepto “pueden” llevar a la denegación del acceso solicitado), de modo que el artículo 22 de la misma Ley requiere que sean aplicados de acuerdo con criterios de proporcionalidad y temporalidad: “1. Los límites aplicados al derecho de acceso a la información pública deben ser proporcionales al objeto y la finalidad de protección. La aplicación de dichos límites debe atender a las circunstancias de cada caso concreto, especialmente la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso a la información. 2. Los límites del derecho de acceso a la información pública son temporales si así lo establece la ley que los regula, y se mantienen mientras perduran las razones que justifican su aplicación”.

2. Sobre la legitimación activa de la persona reclamante

La primera parte del antecedente 9 pone de manifiesto que la persona reclamante carecería de legitimación activa para presentar la Reclamación. La persona reclamante ha acreditado que representa el sindicato en nombre del que actúa, y del cual es el Secretario general, y es por eso que la GAIP, en la línea de lo que acostumbra a hacer en estos casos de verosimilitud de la representación, ha hecho la admisión provisional de la Reclamación y dejado para su tramitación las eventuales dudas que pueda plantear esta cuestión.

El informe aportado por el ICS a este procedimiento cuestiona de forma razonablemente convincente la capacidad jurídica de la persona reclamante para poder presentar recursos y reclamaciones en vía administrativa en representación del sindicato reclamante. Estas alegaciones del ICS se concretan en la falta de los Estatutos del sindicato reclamante para



poder verificar la capacidad jurídica de la persona reclamante y en el hecho que, según documentación aportada por el sindicato reclamante, la decisión de reclamar en relación con varias solicitudes, incluida la de la cual deriva la Reclamación, fue adoptada por la asamblea de personas coordinadoras, que también encargó la presentación de la Reclamación a una persona que no es la que en realidad la presenta.

Ante estos hechos, la GAIP ha requerido a la persona reclamante los Estatutos del sindicato en nombre del cual actúa y que representa con carácter general. Los Estatutos ponen de manifiesto que el órgano que tiene atribuida la competencia para interponer recursos y reclamaciones, tanto en vía administrativa como judicial, es el Secretariado Nacional del sindicato (artículo 31), no el Secretario General, ni la asamblea de personas coordinadoras, que según documentación aportada por el sindicato e invocada por el informe del ICS habría sido la que habría adoptado esta decisión.

Se trata de dos cuestiones diferentes: una es la de representar el sindicato, que puede incluir perfectamente la capacidad jurídica para presentar recursos y reclamaciones, y otra es la capacidad jurídica para recurrir o reclamar, para decidir la presentación de una reclamación, a los efectos que pueda presentarla el Secretario General, y que los Estatutos del sindicato reclamante atribuyen a su Secretariado Nacional, un órgano que no consta que haya tomado esta decisión.

A la vista de los antecedentes y de las disposiciones de los Estatutos del sindicato reclamante, hay que concluir que la persona física que presenta la Reclamación, si bien ostenta la representación del sindicato reclamante, no tiene competencia para decidir su presentación, y no consta que el órgano que ostenta la competencia en cuestión, el Secretariado Nacional, lo haya adoptado. En consecuencia, es procedente inadmitir la Reclamación por infracción de las normas de formación y manifestación de la voluntad del sindicato reclamante.

3. Una consideración general sobre el derecho del sindicato reclamante a la información solicitada

Sin perjuicio de la inadmisión anterior, es apropiado hacer una valoración general, por más que provisional, sobre el derecho del sindicato reclamante a la información solicitada, por el caso de que quiera plantear de nuevo la solicitud de la cual deriva la Reclamación.

No parece que pueda haber duda que la información solicitada es información pública. En consecuencia, en aplicación de los artículos 18.1 y 20.1 LTAIPBG, cualquier persona tiene derecho a acceder, a menos que concurran causas legales que determinen la denegación. ICS invoca la causa de inadmisibilidad de las solicitudes de información pública del artículo 29.1.b LTAIPBG, así como también el carácter abusivo de la solicitud.



Según el artículo 29.1.b LTAIPBG, “on inadmitidas a trámite las solicitudes de acceso a la información pública en los siguientes supuestos: (...) b) Si para obtener la información que solicitan es necesaria una tarea compleja de elaboración o reelaboración. En tal caso, se puede dar la información de forma desglosada, previa audiencia del solicitante.”. Según el artículo 66 del Decreto 8/2021, sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública, “1. A los efectos de lo que prevé la letra b) del artículo 29.1 de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, deben ser inadmitidas a trámite las solicitudes de acceso a la información pública en las que concurra, entre otras, alguna de las circunstancias siguientes: a) Cuando la obtención, la extracción o la disposición de la información solicitada implique una carga de trabajo inasumible o desproporcionada por el hecho de que la información proceda de diferentes expedientes, fuentes de información, bases de datos o archivos, o se contenga en un gran volumen de información y no pueda ser realizada con la ayuda de los medios informáticos disponibles. b) Cuando la elaboración de la información requiera una tarea de análisis o de interpretación que tenga una complejidad objetivable y desproporcionada y no pueda ser realizada con la ayuda de los medios informáticos disponibles. 2. Las administraciones públicas deben motivar la apreciación de cualquiera de estas circunstancias mediante, entre otras, una declaración de los recursos humanos y materiales necesarios para la obtención y elaboración de la información, y una ponderación de estos recursos con los disponibles por el órgano competente para resolver. 3. La inadmisión de las solicitudes por esta causa no se puede justificar exclusivamente en el volumen de la información si la tarea de elaboración o de recopilación no reviste complejidad.”.

El informe aportado por el ICS que reproduce parcialmente el antecedente 9 expone con detalle hasta qué punto la elaboración de la información solicitada requiere una tarea compleja, ya que se debe recurrir a varias bases de datos, combinar el tratamiento informático con investigaciones manuales y todo eso con un volumen enorme de información, tareas que según el ICS requerirían varios días de trabajo. Sin necesidad de profundizar más en esta cuestión, que tampoco es la finalidad de este fundamento jurídico, está claro que estamos ante indicios razonablemente convincentes de la concurrencia de la causa de inadmisibilidad de las solicitudes del artículo 29.1.b LTAIPBG.

Por su parte, el abuso de derecho no es una causa de inadmisibilidad de las solicitudes de acceso a la información pública que haya sido recogida expresamente por el artículo 29 LTAIPBG. Sin embargo, eso no obsta para que pueda ser aplicada igualmente, ya que como principio general del derecho proclamado por el derecho civil (los artículos 111-7 del Código civil de Cataluña y 7 del Código civil español proscriben el abuso de derecho), es aplicable a todo tipo de relaciones jurídicas que lo infrinjan. Aunque en el caso del abuso de derecho los indicios aportados por el ICS no parecen tan concluyentes como los que acreditan la necesidad



de una tarea compleja de elaboración de la información solicitada, no se puede descartar la concurrencia del carácter abusivo de la Reclamación, vista la concurrencia de factores como el elevadísimo número de solicitudes del mismo sindicato reclamante, el carácter reiterativo de algunas de ellas, el requerimiento en la mayoría de casos de procesos costosos de elaboración de la información solicitada, la eventual escasa utilidad de la información solicitada para el ejercicio de las funciones representativas del sindicato reclamante o la falta de cuidado con la que se presentan algunas de las acciones, que obliga tanto al el ICS, como a la GAIP, a una tarea de tramitación perfectamente evitable.

4. Publicidad de las resoluciones de la GAIP

El artículo 44 LTAIPBG prevé que las resoluciones de la GAIP deben publicarse en el portal de la Comisión previsto en el artículo 25 RGAIP, previa disociación de los datos personales.

Resolución

En base de los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, el Pleno de la GAIP, en la sesión de 3 de junio de 2022, resuelve por unanimidad inadmitir la Reclamación 268/2022 por infracción de las normas de formación y manifestación de la voluntad del sindicato reclamante, declarar finalizado el procedimiento relativo a su tramitación y disponer la publicación de esta resolución en la web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en un plazo de dos meses desde el día siguiente de la notificación de la Resolución, conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.