

Resolució de 2 de febrer de 2016, de finalització de la Reclamació 31/2015

Administració: Universitat de Barcelona.

Objecte de la reclamació: Resolució de la Secretaria General de la Universitat de Barcelona, denegant parcialment la informació sol·licitada (Relació de Llocs de Treball i nombre d'altres i baixes de personal).

Resum: Les universitats públiques són entitats obligades a fer efectiu el dret d'accés a la informació pública i estan subjectes a la garantia de la reclamació davant la GAIP. No concorre el límit de l'article 22.1.d LTAIPBG (principi d'igualtat de les parts en els processos judicials), que només es pot aplicar en relació amb aquella informació que hagi estat expressament elaborada per a un procediment judicial. La reclamació també pot tenir per objecte informació demanada a títol d'ampliació de la sol·licitud inicial, sempre que els antecedents acreditin la seva sol·licitud i que consti o es pugui presumir la seva denegació, i especialment si no s'hi oposa l'Administració reclamada.

Paraules clau: Igualtat de les parts en els processos judicials. Ampliació de la sol·licitud. Universitat de Barcelona. Relació de Llocs de Treball. Altes i baixes de personal. Límits legals al dret d'accés. Silenci administratiu.

Ponent: Josep Mir Bagó.

Antecedents

1. El 18 de desembre de 2015 té entrada a la GAIP la Reclamació 31/2015, que havia estat enviada per correu certificat el 15 del mateix mes. La persona reclamant és interessada en un procediment de provisió de llocs de treball, en el marc del Pla Serra Húnter, la resolució del qual va impugnar en via administrativa i contenciós administrativa, i sol·licita la informació objecte d'aquesta Reclamació per exercir el seu dret a la defensa en seu contenciós administrativa.
2. El 3 de setembre de 2015 la persona reclamant va sol·licitar al Rectorat de la Universitat de Barcelona (UB), emparant-se en la legislació de procediment administratiu i la de transparència, la informació següent:
 - a. Còpia de la relació de llocs de treball (RLT) del personal docent i investigador (PDI) de la UB dels anys 2011, 2012, 2013, 2014 i 2015.
 - b. Un certificat que acrediti el nombre de baixes del personal laboral acadèmic i investigador de la UB dels anys 2011, 2012, 2013, 2014 i 2015.
 - c. Còpia certificada de les actes del Consell de Govern de la UB de les sessions de 19 de juliol de 2012 i de 10 d'abril de 2014.



Tota aquesta informació es demana per utilitzar-la en un procés contenciós administratiu abreujat, obert per una impugnació de la mateixa persona reclamant contra les Resolucions del Rector de la UB de 17 de gener de 2014 (convocatòria d'un procés selectiu de personal docent i investigador Serra Hünter) i de 30 d'abril de 2015 (de desestimació d'un recurs de reposició contra l'anterior).

3. El 2 d'octubre de 2015 el Director dels Serveis Jurídics de la UB, en atenció a l'article 28.3 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (IPBG), demana a la persona sol·licitant que concreti si el certificat de l'apartat b) de l'antecedent anterior s'ha de referir al personal laboral permanent, al personal funcionari o a ambdues categories.
4. El 9 d'octubre de 2015, en resposta al requeriment anterior, la persona reclamant presenta un escrit aclarint que la seva sol·licitud sobre el nombre de baixes del personal de la Universitat comprèn tot el personal docent i investigador fix, és a dir, personal funcionari i personal laboral. El 13 d'octubre de 2015 adreça pel mateix motiu un segon escrit a la Universitat, en què demana que es tingui per no presentat l'anterior de 9 d'octubre, i amb el qual:
 - Concreta que el certificat de l'antecedent 2.b) s'ha de referir al personal fix, laboral i funcionari.
 - Amplia la petició d'informació presentada el 3 de setembre de 2015, demanant també un certificat que acrediti el nombre d'incorporacions de personal laboral permanent i de personal funcionari a la UB, per qualsevol causa, tret dels efectius provinents d'ofertes d'ocupació pública o els reingressats des de situacions que no comporten la reserva de lloc de treball, els anys 2011, 2012, 2013 i 2014.
5. El 17 de novembre de 2015 la UB tramet a la persona reclamant la Resolució del 16 del mateix mes, de la secretària general en funcions, que resol atorgar-li accés parcial a la informació sol·licitada, concretament les còpies certificades de dues actes del Consell de Govern. Li denega l'accés a la resta d'informació sol·licitada pel motiu de la concurrència del límit de l'article 21.1.d LTAIPBG (el principi d'igualtat de les parts en els processos judicials o la tutela judicial efectiva), amb l'argument que l'obtenció d'aquesta informació situaria la persona reclamant en una posició de preeminència respecte de les altres parts del procés contenciós administratiu en curs. També al·lega que en el procés contenciós administratiu en què la persona reclamant té la intenció d'utilitzar la informació sol·licitada, el jutge no ha estimat la seva petició de prova que demanava substancialment la mateixa informació ara sol·licitada a l'empara de la legislació de transparència.
6. Consta a l'expedient l'escrit de 30 de juliol de 2015 del representant de la persona reclamant al Jutjat Contenciós administratiu número 13 de Barcelona, demanant que com a prova documental requereixi a la UB la mateixa informació indicada als apartats a) i b) de l'antecedent 2. També



consta el recurs de reposició presentat per la mateixa part el 8 de setembre de 2015, contra la diligència denegatòria del jutge, en què s'argumenta la necessitat d'aquella informació per poder saber si la convocatòria de places de la UB impugnada compleix les exigències legals de publicació de la RLT i de límits del percentatge o taxa de reposició. El 29 de setembre de 2015 el jutge desestima el recurs de reposició sobre la base d'entendre que, al tractar-se d'un procediment abreujat, s'ha de conduir sota el principi d'unitat d'acte, de manera que les proves sol·licitades s'hauran de practicar en la mateixa vista, que està prevista pel dia 6 d'octubre.

7. El 23 de desembre de 2015, després de comprovar que, en principi, no concorren en aquest cas motius que comportin la inadmissió de la present Reclamació, la GAIP l'admet a tràmit.
8. El 29 de desembre de 2015 la GAIP informa al Rectorat de la UB de la presentació d'aquesta reclamació i li demana que en el termini de deu dies li trameti la documentació relacionada amb aquest expedient i un informe sobre la reclamació presentada.
9. El 26 de gener de 2016 la secretària general de la Universitat de Barcelona tramet a la GAIP la documentació relacionada amb aquest cas que està a mans de la Universitat i, en comptes de confegir un informe específic, reitera i es remet als arguments en base als quals es va atorgar accés només parcial a la informació sol·licitada, en els termes exposats a l'antecedent 5 (aquesta documentació té entrada al registre de la GAIP el dia 28 de gener).

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública poden ser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant de la GAIP; aquest és el cas de l'objecte d'aquesta reclamació (la Resolució de 16 de novembre de 2015 de la Secretaria General de la Universitat de Barcelona, descrita a l'antecedent 5).

Per una altra banda, si bé la literalitat de l'article 74 LTAIPBG sembla condicionar a un conveni previ entre determinats tipus de subjectes públics obligats (entre ells, les universitats públiques de Catalunya) i la GAIP la possibilitat d'aplicar a les seves resolucions sobre accés a la informació pública la garantia de la reclamació davant d'aquesta Comissió, la interpretació sistemàtica d'aquest precepte amb l'altra legislació aplicable al cas porta a la conclusió que la aplicació literal de l'article citat podria comportar una restricció de les garanties establertes per la legislació vigent sobre transparència, cosa que obliga a entendre que la referència feta a possibles convenis entre la GAIP i les universitats públiques és als efectes de concretar eventuais relacions de col·laboració, però en cap cas en tant que requisit previ per poder reclamar davant d'aquesta Comissió les resolucions d'aquestes entitats educatives en matèria de dret d'accés a la informació pública (en aquest mateix sentit, i amb una argumentació més

detallada, l'FJ 1 de la Resolució de la GAIP de 23 de desembre de 2015 sobre la Reclamació 17/2015, que es pot donar per reproduït).

Resta per tant acreditada la competència de la GAIP per tramitar i resoldre la reclamació contra la Resolució de 16 de novembre de 2015 de la Secretaria General de la Universitat de Barcelona, que denega l'accés a diverses dades relatives a l'estructura i gestió del seu personal.

2. *El principi d'igualtat de les parts en els processos judicials com a límit al dret d'accés a la informació pública*

El motiu al·legat per la Universitat de Barcelona per denegar l'accés de la persona reclamant a *“una còpia de la relació de llocs de treball (RLT) del personal docent i investigador (PDI) de la UB relativa als anys 2011, 2012, 2013, 2014 i 2015”* i a un *“certificat que acrediti el número de baixes de tot el personal docent i investigador fix de la UB, és a dir, personal funcionari i laboral, relativa als anys 2011, 2012, 2013, 2014 i 2015”* és la concurrència del límit previst per l'article 14.1.f LTAIPBG, és a dir: la igualtat de les parts en els processos judicials.

Els fonaments de dret de la resolució de la UB que denega l'accés manifesten textualment el següent: *“Aquesta acció (facilitar l'accés indicat al paràgraf anterior) significaria un perjudici per a la igualtat de les parts en els processos judicials (i concretament en el Procediment Abreujat número 237/2015-B que es segueix davant el Jutjat del Contenciós Administratiu número 13 de Barcelona), que no ha estimat la petició de prova sol·licitada per ...(el nom de la persona reclamant)”. I afegeix: “S'ha ponderat adequadament la proporcionalitat en la limitació aplicada, de conformitat amb l'article 22 LTAIPBG, per quan resulta que el lliurament dels documents demanats als punts 2.1 i 2.2 de la petició col·locaria a ...(el nom de la persona reclamant) en una situació de preeminència i, per tant, de manca d'igualtat en el Procediment que es segueix en el Jutjat de referència”*. La invocació del límit de la igualtat entre les parts ha de ser analitzada a un doble nivell: el de la significació general d'aquest límit (ja que és la primera vegada que s'al·lega en un procediment davant de la GAIP), per una banda, i el de la seva aplicabilitat a aquest cas, per l'altra.

Pel que fa a la significació general del límit, cal tenir en compte que l'article 21.1.d) LTAIPBG és tributari de l'article 3.1.i) del Conveni número 205 del Consell d'Europa sobre l'Accés als Documents Públics (2009), que inclou entre els interessos que poden justificar límits legals a l'accés als documents públics *“la igualtat de les parts en els procediments judicials i l'administració eficaç de la justícia”*. Segons la Memòria explicativa del propi Consell d'Europa, aquest límit, que deriva de l'article 6 del Conveni Europeu de Drets Humans (garantia del dret a un judici just) i que pretén assegurar la igualtat de les part en els processos judicials tant a nivell nacional com davant de tribunals internacionals, significa que les autoritats poden impedir l'accés d'altres persones a un document que hagi estat elaborat expressament per a un procés judicial, en interès d'una de les parts, essent en tot cas un requisit per poder al·legar aquest límit que el

document sol·licitat hagi estat creat expressament per al procés judicial com a tal. En definitiva, es tracta d'impedir, per exemple, que la documentació elaborada o obtinguda per l'advocat d'una de les parts en benefici del seu client, i lliurada a aquests efectes al tribunal, moment a partir del qual es pot qualificar d'informació pública, hagi de ser posada a disposició de la part contrària en aplicació del dret d'accés a la informació pública. En tot cas, el límit del principi d'igualtat de les parts en els processos judicials no seria aplicable si la informació sol·licitada ha estat elaborada o existeix al marge del procediment judicial, i és fins i tot prèvia a la seva iniciació.

Tenint en compte la significació general que cal donar al principi d'igualtat de les parts en els processos judicials, està clar que no procedeix la seva aplicació al cas que és objecte d'aquesta resolució, ja que la informació sol·licitada (RLT i baixes laborals de diversos anys) existeix des de molt abans de la presentació del recurs contenciós administratiu citat més amunt, i en absolut ha estat elaborada expressament als efectes d'aquest procés.

La fonamentació jurídica de la denegació de l'accés també fa referència, com es pot comprovar a la cita textual reproduïda als paràgrafs anteriors, a què el Jutjat Contenciós número 13 de Barcelona no hauria estimat la petició de prova de la persona reclamant, que en part tenia per objecte d'obtenir la mateixa informació sol·licitada en exercici del dret d'accés. Si bé aquest fet sembla ser cert, no ho és menys que la desestimació judicial de la prova indicada no té cap rellevància en relació amb el dret d'accés, ja que els documents que integren l'expedient (antecedent 6) acrediten que va ser deguda a l'aplicació del principi processal d'unitat d'acte, propi dels procediments abreujats, i no a cap consideració sobre si la persona reclamant tenia o no el dret d'accedir a la informació per ella sol·licitada.

Com a conseqüència de les anteriors consideracions, cal descartar la concurrència del límit de l'article 21.1.d LTAIPBG (principi d'igualtat de les parts en els processos judicials). Així mateix, la GAIP tampoc aprecia, d'ofici, la concurrència de cap altre límit legal a l'accés a la informació (és més: en el cas de les RLT no només no les afecta cap límit legal a l'accés, sinó que l'article 9.1 LTAIPBG n'estableix l'obligació de la seva publicació a títol de publicitat activa). Per tant, atès que la documentació sol·licitada té la condició d'informació pública, procedeix resoldre estimant la part de la reclamació tractada en aquest FJ.

3. *Sol·licitud ampliada i silenci administratiu*

A l'antecedent 4 consta que el 13 d'octubre la persona reclamant va ampliar la seva petició d'informació presentada el 3 de setembre de 2015, demanant també un *"certificat que acrediti el nombre d'incorporacions de personal laboral permanent i de personal funcionari a la UB, per qualsevol causa, tret dels efectius provinents d'ofertes d'ocupació pública o els reingressats des de situacions que no comporten la reserva de lloc de treball, els anys 2011, 2012, 2013 i 2014"*. La sol·licitud d'aquesta informació no és esmentada, ni a efectes estimatoris, ni desestimatoris, per la Resolució de la Universitat de Barcelona de 16 de novembre de 2015.



Tot i que la petició concreta indicada al paràgraf anterior es presenta formalment com una ampliació de la sol·licitud inicial d'informació pública presentada el 3 de setembre de 2015, a efectes de termini per a la seva resolució es pot considerar una sol·licitud presentada el 13 d'octubre i, a efectes d'expedient, la Universitat podia optar per resoldre-la en el marc del mateix procediment en curs o per considerar-la una peça nova i, per tant, fer-la objecte d'un procediment diferent. El cas és, però, que la Universitat no decideix res al respecte. Per la seva banda, la persona reclamant considera aquesta segona petició com a part de la sol·licitud inicial, ja que inclou expressament en el seu escrit de presentació d'aquesta reclamació davant de la GAIP, dins de l'apartat relatiu a la informació sol·licitada, *"3) certificat que acrediti el nombre d'incorporacions de tot el personal docent i investigador fix de la UB, funcionari i laboral, als exercicis 2011, 2012, 2013 i 2014, per qualsevol causa"*.

Cal entendre que l'opció adoptada per la persona reclamant és legítima, doncs té a favor seu el principi d'economia i simplicitat de l'activitat administrativa, i el fet que cap precepte impedeix que la reclamació també pugui tenir per objecte informació demanada a títol d'ampliació de la sol·licitud inicial, sempre que els antecedents acreditin la seva sol·licitud i que consti o es pugui presumir la seva denegació, i especialment si no s'hi oposa l'Administració reclamada, requisits tots ells que, com es pot veure tot seguit, es donen en aquest cas.

Per començar, és cert que, segons la documentació aportada per la persona reclamant, el 13 d'octubre de 2015 va presentar a la Universitat de Barcelona una sol·licitud d'accés a la informació pública amb l'objecte indicat al primer paràgraf d'aquest FJ. Així mateix, no consta a la documentació lliurada a la GAIP per part de la persona reclamant i de la Universitat que aquesta hagi donat resposta expressa a aquesta sol·licitud dins del termini d'un mes establert per l'article 33 LTAIPBG, de manera que s'hauria causat silenci administratiu, en relació amb la sol·licitud citada al paràgraf anterior.

Un cop produït el silenci administratiu, la GAIP entén que la persona interessada pot reclamar davant d'aquesta Comissió en el termini d'un mes (articles 39.1 i 42.1 LTAIPBG), sense necessitat d'esbrinar ni indicar si la inactivitat administrativa té efectes estimatoris o desestimatoris de la sol·licitud d'accés, ja que, segons quines siguin les circumstàncies del cas, de l'article 35 LTAIPBG tant se'n poden deduir els uns (silenci positiu, com a regla general), com als altres (silenci negatiu, si una llei així ho preveu expressament o concorren límits legals). En aquest cas el sol·licitant pot presumir la denegació de la informació demanada a títol d'ampliació de la sol·licitud principal, ja que si la Universitat ha adduït en la seva resolució d'estimació parcial de la sol·licitud d'accés el límit de la igualtat entre les parts en els processos judicials, és de suposar que aplicaria el mateix límit a l'ampliació de la sol·licitud, atesa la identitat material dels objectes respectius (nombre de baixes del personal, en un cas, i nombre d'altres, en l'altre, i en els dos casos la informació es vol fer servir per la persona sol·licitant en el seu recurs contenciós administratiu).



La sol·licitud formulada, a títol d'ampliació de la principal, el 13 d'octubre de 2015, com s'ha dit, no mereix resposta expressa per part de la Resolució de la Universitat de 16 de novembre de 2015, malgrat haver estat presentada més d'un mes abans, i tampoc és objecte de cap referència a l'escrit adreçat per la Universitat a la GAIP, a títol d'informe sobre la reclamació formulada, ja que en aquest escrit la Universitat es limita a remetre's als arguments de la seva Resolució de 16 de novembre. De la documentació inclosa a l'expedient d'aquesta reclamació se'n podria deduir que aquesta manca de resposta específica de la Universitat pot ser deguda a què no hauria inclòs en el seu expedient l'escrit presentat per la persona reclamant el 13 d'octubre, malgrat la seva presentació formal al Registre General de la UB. En tot cas, si és aquest el motiu, cal entendre que del funcionament deficient de la gestió interna de la documentació per part de la Universitat no se'n pot derivar perjudici per al legítim dret de la persona reclamant d'accés a la informació sol·licitada, encara que sigui a títol d'ampliació de la sol·licitud inicial.

Vist que ni en la tramitació de la sol·licitud d'accés, ni en la d'aquesta reclamació, la Universitat no ha oposat cap límit a l'accés que impedeixi el lliurament de la informació referida en aquest FJ, i que la GAIP no adverteix que n'hi concorri cap, i donat que es tracta d'informació pública, caldrà resoldre estimant, també en aquest punt, la petició de la persona reclamant.

4. *Seguiment de l'execució*

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "*l'Administració ha de comunicar a la Comissió (GAIP) 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 de les persones interessades, la GAIP ha de fer seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el previst per l'apartat 30 del seu Manual de Reclamacions, podent adoptar les mesures que s'hi preveuen pel cas d'incompliment.

5. *Publicació*

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal de la Comissió, 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 2 de febrer de 2016, resol:

1. Estimar la Reclamació 31/2015 i, en conseqüència, declarar que la persona reclamant té dret a què la Universitat de Barcelona li lliuri la informació següent:



- A) Una còpia de la relació de llocs de treball (RLT) del personal docent i investigador (PDI) de la UB relativa als anys 2011, 2012, 2013, 2014 i 2015”.
 - B) Un certificat que acrediti el nombre de baixes de tot el personal docent i investigador fix de la UB, és a dir, personal funcionari i laboral, relativa als anys 2011, 2012, 2013, 2014 i 2015.
 - C) Un certificat que acrediti el nombre d'incorporacions de personal laboral permanent i de personal funcionari a la UB, per qualsevol causa, tret dels efectius provinents d'ofertes d'ocupació pública o els reingressats des de situacions que no comporten la reserva de lloc de treball, els anys 2011, 2012, 2013 i 2014.
2. Anul·lar parcialment la Resolució de 16 de novembre de 2015 de la secretaria general en funcions de la Universitat de Barcelona, per la qual s'atorga accés parcial a la informació sol·licitada per la persona reclamant el 3 de setembre de 2015, en la part que denega l'accés a la informació sol·licitada.
 3. Ordenar a la Universitat de Barcelona que, en el termini màxim de quinze dies, lliuri a la persona reclamant la informació indicada al paràgraf anterior.
 4. Ordenar a la Universitat de Barcelona que informi la GAIP de les actuacions fetes per a l'execució material d'aquesta resolució.
 5. Convidar a la persona reclamant que comuniqui a la GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució d'aquesta resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.
 6. Declarar la finalització del procediment de reclamació 31/2015 i ordenar la publicació d'aquesta Resolució a la pàgina web de la GAIP.

Barcelona, 2 de febrer de 2016

Hi consta la firma.

Elisabet Samarra i Gallego
Presidenta

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.