

Resolució 215/2022, de 17 de març**Número d'expedient de la Reclamació:** 140/2022**Administració reclamada:** Departament d'Educació**Informació reclamada:** Expedients de devolució de pagues de 2014.**Sentit de la resolució:** Desestimació parcial i pèrdua parcial de l'objecte de la Reclamació.

Resum: Malgrat que les causes d'inadmissibilitat i els límits legals al dret d'accés a la informació pública tenen regulacions diferents (article 29 LTAIPBG, les primeres, i articles 21 a 24 de la mateixa llei, els segons), tot això no treu que ambdues institucions comparteixen el fet de ser causes legals que, en el marc d'allò previst per l'article 20.1 LTAIPBG, poden justificar la denegació d'informació pública, en excepció del principi general de l'article 18.1 de la mateixa llei, d'accés a ella. Una i altra institució són causes legals de naturalesa i regulació jurídica diferents, però amb els mateixos efectes pràctics, fet que justifica fer extensives, supletòriament, a les causes d'inadmissibilitat les previsions legals formulades per als límits al dret d'accés a la informació pública, que són objecte d'una regulació més detallada. L'objecte i la finalitat que protegeix la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.b LTAIPBG és la continuïtat del funcionament habitual o "normal" dels serveis públics responsables d'atendre la sol·licitud d'accés a la informació pública que escaigui, evitant d'aquesta manera que la tasca requerida per elaborar la informació sol·licitada repercuteixi de forma significativa en la resta de responsabilitats administratives, incloses eventuais sol·licituds d'informació pública d'altres persones. En aquest cas sembla difícil de negar que la causa d'inadmissibilitat aplicada (necessitat d'una tasca complexa d'elaboració) guarda proporcionalitat amb la finalitat que persegueix, ja que l'anàlisi requerit per obtenir la informació sol·licitada entre més de 4000 expedients, que caldria valorar manualment, sens dubte afectaria la continuïtat de la resta d'activitats dels serveis administratius afectats. Per una altra banda, no sembla que concorri en aquest cas un interès públic o privat superior que justifiqui accedir a la informació sol·licitada als apartats afectats per la inadmissibilitat resolta pel Departament. La finalitat de la sol·licitud és posar de manifest la queixa de les persones reclamants davant del retard, al seu entendre injustificat, en què el Departament d'Educació tramita la seva sol·licitud de percebre, en qualitat d'hereus, quantitats retributives degudes al seu pare traspassat. La resolució i l'informe aportats pel Departament faciliten informació detallada sobre les actuacions necessàries per abonar les quantitats degudes a les persones reclamants, les raons del retard i les previsions sobre el seu cobrament efectiu, molt més escaients per atendre les finalitats de la sol·licitud que la informació demanada per ella, com es pot comprovar properament amb més detall. En la tramitació de la sol·licitud s'ha produït silenci administratiu, ja que la resolució ha estat notificada havent vençut el termini establert legalment per l'article 33 LTAIPBG per resoldre (un mes, que en aquest cas s'ha ampliat en un 50 %, dins dels límits legals). La GAIP ve entenent que en el cas de les causes d'inadmissibilitat els efectes estimatoris de la inactivitat de l'Administració han de prevaldre damunt d'eventuals resolucions desestimatòries extemporànies, ja que l'excepció legal del silenci administratiu negatiu prevista per l'article 35.2 LTAIPBG és aplicable, tal com manifesta expressament aquest precepte, només als casos en què concorren límits legals al dret d'accés a la informació pública, condició que no es pot fer extensiva a les causes d'inadmissibilitat sense infringir el principi d'interpretació restrictiva dels límits al dret d'accés a la informació pública i de prohibició de la seva ampliació per analogia (article 20 LTAIPBG). En les circumstàncies del cas sembla qüestionable que hagi de prevaldre aquesta interpretació dels efectes del silenci administratiu (que al cap i a la fi té més de deduïda de les



previsions generals de la Llei, que de determinada pels seus preceptes concrets) damunt dels de la concurrència efectiva de la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds de l'article 29.1.b LTAIPBG, i especialment tenint en compte que l'aplicació preferent dels efectes estimatoris del silenci administratiu pot dur fàcilment a una situació allunyada dels elementals principis de raonabilitat i d'interdicció de l'abús de dret. Concorren probablement en aquests casos les mateixes circumstàncies d'irraonabilitat i caràcter abusiu de la sol·licitud argumentades als paràgrafs anteriors, de manera que de l'esforç públic evident requerit per una derivació d'aquests apartats de la sol·licitud generalitzada a tots els departaments de la Generalitat difícilment en sorgiria una utilitat mínima de cara la finalitat de la sol·licitud.

Paraules clau: Administració de la Generalitat. Persona interessada. Silenci administratiu. Causes d'inadmissibilitat. Tasca complexa d'elaboració. Raonabilitat. Abús de dret. Ponderació. Retribucions. Herència. Derivació.

Ponent: Josep Mir Bagó.

Antecedents

1. El 13 de febrer de 2022 entra a la GAIP la Reclamació 140/2022, presentada per dues persones interessades contra el Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya, en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. Les persones reclamants no sol·liciten 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 27 de desembre de 2021 les persones reclamants fan constar la seva condició d'hereus d'un funcionari traspasat a qui no s'hauria retornat la paga extraordinària i la paga addicional del complement específic de 2014, es queixen que no se'ls abonon aquests retards, als quals consideren tenir dret com a hereus, i sol·liciten al Departament d'Educació la informació següent: "1. Nombre total d'expedients incoats pel Departament d'Educació en relació a la devolució de la paga extraordinària i paga addicional del complement específic deixades de percebre l'any 2014 (en endavant, concepte *EXTRA 2014*) com a conseqüència de l'aplicació de l'article 33 de la Llei 1/2014, de 27 de gener, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2014. 2. En relació a la informació sol·licitada a l'apartat 1, indicació del nombre d'expedients incoats d'ofici. 3. En relació a la informació sol·licitada a l'apartat 1, indicació del nombre d'expedients incoats a petició de l'interessat. 4. Indicació del nombre d'expedients en què les persones creditors tenen la condició de personal funcionari en servei actiu al Departament d'Educació. 5. Indicació del nombre d'expedients en què les persones creditors tenen la condició de personal laboral en servei actiu al Departament d'Educació. 6. Indicació del nombre d'expedients en què les persones creditors tenen la condició de personal interí en servei actiu al Departament d'Educació. 7. Indicació del nombre d'expedients en què les persones creditors tenen la condició de personal funcionari en servei actiu a altres



departaments de la Generalitat de Catalunya. 8. Indicació del nombre d'expedients en què les persones creditors tenen la condició de personal laboral en servei actiu a altres departaments de la Generalitat de Catalunya. 9. Indicació del nombre d'expedients en què les persones creditors tenen la condició de personal interí en servei actiu a altres departaments de la Generalitat de Catalunya. 10. Indicació del nombre d'expedients en què les persones creditors es troben en altres situacions administratives. 11. Indicació del nombre d'expedients conclusos amb persones creditors que, trobant-se en servei actiu al Departament d'Educació han vist satisfets els seus respectius drets de crèdit pel concepte EXTRA 2014 el mes de novembre de 2021. 12. Indicació del nombre d'expedients conclusos amb persones creditors que, trobant-se en altres situacions administratives, han vist satisfets els seus respectius drets de crèdit pel concepte EXTRA 2014 el mes de novembre de 2021. 13. Indicació del nombre d'expedients amb persones que trobant-se legitimades en condició d'hereves de persones creditors han vist satisfets -abans de finalitzar l'any 2021- els seus respectius drets de crèdit pel concepte EXTRA 2014". També demana que la informació sol·licitada sigui facilitada amb referència a la data en què sigui facilitada".

3. El 14 de gener de 2022 el Departament d'Educació notifica a les persones reclamants l'ampliació del termini per resoldre, fins a l'11 de febrer de 2022.
4. La Reclamació presentada el 13 de febrer de 2022 indica que, malgrat haver vençut el termini ampliat, el Departament no ha facilitat a les persones reclamants la informació sol·licitada, motiu pel qual s'hauria produït silenci administratiu, amb efectes estimatoris de la sol·licitud.
5. El 15 de febrer de 2022 el Departament d'Educació notifica a les persones reclamants la resolució d'estimació parcial de la sol·licitud, que li facilita les dades demanades als apartats 1, 2 i 3, li indica no disposar de la informació demanada pels apartats 7, 8 i 9 i, en relació amb la resta d'apartats, invoca la concurrència de la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública de l'article 29.1.b LTAIPBG (necessitat d'una tasca complexa d'elaboració), tot en els termes següents: "En relació amb la informació demanada en la sol·licitud d'accés a la informació pública presentada en els punts 4, 5, 6, 10, 11, 12 i 13 no s'ha admès per ser un supòsit recollit com a causa de no admissió en l'article 29.1 b) i desenvolupat per l'article 66 del Decret 8/2021, de 9 de febrer. La informació concreta per número d'expedients que demana la persona sol·licitant requereix d'una tasca complexa de elaboració, ja que no és possible extreure-la directament de les aplicacions informàtiques de manera automàtica si no que cal un tasca manual de revisió dels expedients que en aquests moments no és possible assumir per la Subdirecció general del Personal d'Administració i Serveis i



en concret el Servei de Planificació de Plantilles i Nòmines del Personal d'Administració i Serveis. Cal fer esment de la complicada situació que estan gestionant les persones treballadores de la Subdirecció general del Personal d'Administració i Serveis, arran de la situació desencadenada per la Covid-19 i les consegüents IT als serveis educatius i centrals i la gestió de de la seva immediata cobertura. És per això que el lliurament de la informació sol·licitada suposaria una càrrega detreball inassumible pel personal de la unitat que hauria d'analitzar més de 4.000 expedients a més de realitzar les tasques pròpies de la unitat que en aquests moments ha augmentat per la situació extraordinària que estem patint. Tot i això, en relació amb els punts 11 i 12 us informem que la devolució de les pagues extraordinàries i pagues addicionals del complement específic deixades de percebre l'any 2014 a conseqüència de l'aplicació de l'article 33 de la Llei 1/2014, de 27 de gener, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2014, ja ha estat abonada al personal actiu i assimilat que presta serveis per a la Sub- direcció general de Personal d'Administració i Serveis i percep nòmina de la Generalitat de Catalunya. Pel que fa al punt 13, us informem que la devolució de les pagues extraordinàries i pagues addicionals del complement específic deixades de percebre l'any 2014 a conseqüència de l'aplicació de l'article 33 de la Llei 1/2014, de 27 de gener, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2014, serà abonada abansde finalitzar el mes de març de 2022 a les persones hereves creditors. En relació amb la informació sol·licitada als punts 7, 8 i 9, us informem que no es disposa d'aquesta informació, ja que el pagament a aquest personal no depèn del Departament d'Educació sinó dels respectius departaments de la Generalitat. (...)

Resolc: 1. Estimar parcialment la sol·licitud d'accés a informació pública presentada en data27/12/2021. Subministrar la informació relativa als punts 1, 2 i 3: 1. *Nombre total d'expedients incoats pel Departament d'Educació en relació a la devolució de la paga extraordinària i paga addicional del complement específic deixades de percebre l'any 2014 (en endavant, concepte EXTRA 2014) com a conseqüència de l'aplicació de l'article 33 de la Llei 1/2014, de 27 de gener, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2014.* Es tracta de més de 4.000 expedients totals i en concret, 34 expedients relacionats ambel personal difunt que havia prestat els seus serveis al Departament d'Educació a favorde les persones hereves o amb dret a percebre els imports en lloc del causant. 2. *En relació a la informació sol·licitada a l'apartat 1, indicació del nombre d'expedientsincoats d'ofici.* Tots els expedients relacionats amb la devolució de les pagues extraordinàries i paguesaddicionals del complement específic deixades de percebre l'any 2014 a conseqüència de l'aplicació de l'article 33 de la Llei 1/2014, de 27 de gener, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya



per a l'any 2014 corresponents al personal actiu i assimilat (cobrament en nòmina) són incoats d'ofici. També s'han incoat 30 expedients d'ofici de pagament de la paga extraordinària del personal difunt que havia prestat els seus serveis al Departament d'Educació a favor de les persones que en la seva condició d'hereus o pel dret d'usdefruit de l'herència de la persona difunta van sol·licitar alguna devolució anterior i van aportar la documentació necessària. 3. *En relació a la informació sol·licitada a l'apartat 1, indicació del nombre d'expedients incoats a petició de l'interessat* A sol·licitud de l'interessat, s'han incoat 4 procediments de devolució de les pagues extraordinàries i pagues addicionals del complement específic deixades de percebre l'any 2014 a conseqüència de l'aplicació de l'article 33 de la Llei 1/2014, de 27 de gener, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2014, pel personal difunt que havia prestat els seus serveis al Departament d'Educació a favor de les persones que en la seva condició d'hereus o pel dret d'usdefruit de l'herència de la persona difunta ho sol·liciten per primera vegada i aporten la documentació necessària. No admetre la informació relativa a la resta de punts de la sol·licitud d'acord amb el fonament de dret 5".

6. El 21 de febrer de 2022 la GAIP comunica la Reclamació al Departament d'Educació 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 21 de febrer de 2022 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a les persones reclamants sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenten com a persones interessades, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Els demana especialment que informin a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebin de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada.
8. El 10 de març de 2022 la GAIP rep l'informe del Departament d'Educació: "De les diferents qüestions que plantejava la persona sol·licitant es va donar resposta a les tres primeres, informant que el nombre total d'expedients que s'havien tramitat era més de 4.000. La resta de qüestions sobre el número d'expedients amb el detall que demana la persona sol·licitant no es van poder atendre ja que la resposta requereix d'una tasca complexa d'elaboració. La informació sol·licitada no és pot extreure directament de les aplicacions informàtiques de manera automàtica, sinó que cal un tasca manual de revisió dels expedients que en aquests moments la unitat responsable no pot assumir per les



circumstàncies explicades en els paràgrafs precedents. La elaboració i recopilació de la informació que demana la persona sol·licitant és complexa, atès que es tracta de més de 4000 expedients que s'han de revisar individualment per poder extreure les dades concretes que demana. La revisió manual de cada expedient comportaria una mitjana de dos jornades laborals senceres per part d'un tècnic coneixedor de la matèria dedicat exclusivament a aquesta tasca. Aquesta càrrega de feina extra pel personal que gestiona els recursos humans és de difícil conciliació amb les tasques habituals que els són pròpies i que en aquestes moments també ha augmentat per la situació excepcional que estem patint. Així, l'eventual estimació de la sol·licitud d'informació presentada hagués comportat un perjudici desproporcionat pels interessos públics que no està correlacionat amb l'eventual benefici dels interessos particulars de la persona sol·licitant. La persona sol·licitant fa constar a la sol·licitud que aquesta es presenta atès que no ha percebut l'import de la paga extraordinària de l'any 2014 com a persona hereva d'un funcionari de la Generalitat. En la resolució que es va notificar, tot i estimar parcialment la seva sol·licitud, sí es va lliurar la informació disponible sobre la data en la qual es farà efectiu el pagament de la devolució de les pagues extraordinàries i pagues addicionals del complement específic deixades de percebre l'any 2014 per les persones hereves creditors. Com ja s'ha informat amb anterioritat a la persona sol·licitant, tant a través de respostes a sol·licituds d'informació pública, reclamacions a la GAIP, al Síndic de Greuges i consultes directes a les unitats del Departament d'Educació, els pagaments a les persones hereves, que són creditors dels imports però no són personal de la Generalitat i per tant no s'abona en nòmina, segueixen un tràmit diferenciat del pagament a les persones en actiu o situacions assimilades. Aquest tràmit requereix de la intervenció de dos departaments diferents: la gestió és a càrrec del Departament d'Educació i un cop aquest emet l'ordre de pagament en favor de les persones beneficiaries, intervé el Departament d'Economia i Hisenda, que és qui realitza el pagament. Per tant, l'abonament d'aquests imports als hereus sempre es produirà temps després del pagament en nòmina al personal en actiu i assimilat, tal com coneixen els interessats. En aquest sentit, el 14/02/2022 la Subdirecció General de Personal d'Administració i Serveis va trametre a la Subdirecció General de Gestió Econòmica la resolució i les propostes d'obligació contra reserva de crèdit corresponents als hereus creditors (inclosos els interessats), per tal que la Intervenció pugui comptabilitzar-les i el Departament d'Economia n'ordini el pagament. Per tant, des del 14 de febrer, el tràmit per part del Departament d'Educació ja ha conclòs. En conclusió, en relació amb la inadmissió de la informació sobre les qüestions 4, 5, 6, 10, 11, 12 i 13, ens ratifiquem en que cal inadmetre la sol·licitud per ser un supòsit recollit com a causa de no admissió en l'article 29.1 b) i desenvolupat per l'article 66 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, atès que



el lliurament de la informació comporta una tasca complexa d'elaboració de la informació que la unitat responsable no pot assumir i és desproporcionada en relació amb els beneficis que comporta pels interessos particulars de la persona sol·licitant com s'ha fonamentat anteriorment. De la mateixa manera, en relació amb la informació sol·licitada als punts 7, 8 i 9, el Departament d'Educació no disposa d'aquesta informació, ja que el pagament a aquest personal no depèn del Departament d'Educació sinó dels respectius departaments de la Generalitat. Segona. D'acord amb el requeriment de 21/02/ 2022, adjuntem còpia de l'expedient origen de la Reclamació 140/2022. Igualment, us informem que no hi ha tercers afectats en aquest procediment”.

9. El 14 de març de 2022 la GAIP trasllada a les persones reclamants la documentació aportada per l'Administració, per al seu coneixement.

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. Valoració de la resposta de l'Administració

La resolució i l'informe del Departament expressen tres tipus de posicionament, en funció de la diversitat d'apartats de la sol·licitud.

En relació amb els apartats 1, 2 i 3 de la sol·licitud, la resolució del Departament estima la sol·licitud i facilita a les persones reclamants la informació sol·licitada per ells. Vist que la resposta donada contesta raonablement allò sol·licitat, cal concloure que en relació amb aquests apartats s'ha produït la pèrdua sobrevinguda de l'objecte de la Reclamació, perquè en el marc d'aquest procediment l'Administració ha facilitat a les persones reclamants la informació sol·licitada.

En relació amb els apartats 4, 5, 6, 10, 11, 12 i 13, el Departament resol la inadmissibilitat de la sol·licitud, perquè argumenta que el fet de facilitar la informació demanada requereix una tasca complexa d'elaboració, la qual cosa és definida com una causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'accés a la informació pública per l'article 29.1.b LTAIPBG. La circumstància que justificaria apreciar la concurrència d'aquesta causa d'inadmissibilitat és el volum de casos



afectats (més de 4000), afegit al fet que per obtenir les informacions demanades per aquests apartats caldria entrar, un per un, a cada un dels més de 4000 expedients, cosa que suposaria una tasca desproporcionada i inassumible per als serveis del Departament. Certament, deixant de banda que el temps que el Departament considera necessari de dedicar a cada expedient per extreure'n la informació sol·licitada (dos dies de treball d'una persona qualificada) deu ser un error o una estimació desmesurada, la veritat és que tenir que consultar un a un quatre mil expedients, per poc que sigui el temps requerit per cada un d'ells, és una tasca difícilment assumible per part dels serveis concernits de l'Administració (suposant la necessitat de dedicar-los una mitjana mínima de 10 minuts a cada un d'ells, el temps requerit per extreure la informació sumaria prop de 700 hores, és a dir, gairebé mig any de treball d'una persona), segurament desproporcionada.

L'article 66 del Decret 8/2021, sobre transparència i dret d'accés a la informació pública (DTDAIP) defineix en els següents termes la concurrència de la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.b LTAIPBG: "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". Sembla acreditada per l'informe del Departament la concurrència de les circumstàncies de l'apartat 1.a d'aquest precepte, ja que la necessitat d'extreure la informació sol·licitada manualment des de diferents expedients, sumada a què aquests constitueixen un volum enorme, porta a què l'elaboració de la informació sol·licitada requereixi una tasca inassumible i desproporcionada, i més si hom té en compte que la resolució impugnada ofereix explicacions raonables sobre la pretensió al servei de la qual es formula la sol·licitud (que les persones reclamants, en tant que hereues d'un funcionari traspassat, percebin les quantitats retributives pendents). Així cal deduir-ho de les següents consideracions.

Malgrat que les causes d'inadmissibilitat i els límits legals al dret d'accés a la informació pública tenen regulacions diferents (article 29 LTAIPBG, les primeres, i articles 21 a 24 de la mateixa llei, els segons), tot això no treu que ambdues institucions comparteixen el fet de ser causes legals que, en el marc d'allò previst per l'article 20.1 LTAIPBG, poden justificar la denegació d'informació pública, en excepció del principi general de l'article 18.1 de la mateixa llei, d'accés a ella. Una i altra institució són causes legals de naturalesa i regulació jurídica



diferents, però amb els mateixos efectes pràctics, fet que justifica fer extensives, supletòriament, a les causes d'inadmissibilitat les previsions legals formulades per als límits al dret d'accés a la informació pública, que són objecte d'una regulació més detallada.

Les consideracions del paràgraf anterior justifiquen que, a manca de regulació pròpia sobre aquestes qüestions, la determinació de la concurrència de la causa d'inadmissibilitat invocada i, sobretot, la ponderació dels seus efectes en relació amb el dret d'accés a la informació pública, hagin d'atendre les previsions de l'article 22.1 LTAIPBG: "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".

L'objecte i la finalitat que protegeix la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.b LTAIPBG és la continuïtat del funcionament habitual o "normal" dels serveis públics responsables d'atendre la sol·licitud d'accés a la informació pública que escaigui, evitant d'aquesta manera que la tasca requerida per elaborar la informació sol·licitada repercuteixi de forma significativa en la resta de responsabilitats administratives, incloses eventuals sol·licituds d'informació pública d'altres persones. En aquest cas sembla difícil d'acreditar que la causa d'inadmissibilitat aplicada (necessitat d'una tasca complexa d'elaboració) guarda proporcionalitat amb la finalitat que persegueix, ja que l'anàlisi requerit per obtenir la informació sol·licitada entre més de 4000 expedients, que caldria valorar manualment, sens dubte afectaria la continuïtat de la resta d'activitats dels serveis administratius afectats.

Per una altra banda, no sembla que concorri en aquest cas un interès públic o privat superior que justifiqui accedir a la informació sol·licitada als apartats afectats per la inadmissibilitat resolta pel Departament. La finalitat de la sol·licitud és posar de manifest la queixa de les persones reclamants davant del retard, al seu entendre injustificat, en què el Departament d'Educació tramita la seva sol·licitud de percebre, en qualitat d'hereus, quantitats retributives degudes al seu pare traspasat. La resolució i l'informe aportats pel Departament faciliten informació detallada sobre les actuacions necessàries per abonar les quantitats degudes a les persones reclamants, les raons del retard i les previsions sobre el seu cobrament efectiu, molt més escaients per atendre les finalitats de la sol·licitud que la informació demanada per ella, com es pot comprovar properament amb més detall.

Ateses les anteriors consideracions, és procedent concloure la concurrència a la sol·licitud de la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.b LTAIPBG i la necessitat de la seva aplicació preferent damunt del dret d'accés a la informació pública.

Ara bé: en la tramitació de la sol·licitud s'ha produït silenci administratiu, ja que la resolució ha estat notificada havent vençut el termini establert legalment per l'article 33 LTAIPBG per



resoldre (un mes, que en aquest cas s'ha ampliat en un 50 %, dins dels límits legals). La GAIP ve entenent que en el cas de les causes d'inadmissibilitat els efectes estimatoris de la inactivitat de l'Administració han de prevaldre damunt d'eventuals resolucions desestimatòries extemporànies, ja que l'excepció legal del silenci administratiu negatiu prevista per l'article 35.2 LTAIPBG és aplicable, tal com manifesta expressament aquest precepte, només als casos en què concorren límits legals al dret d'accés a la informació pública, condició que no es pot fer extensiva a les causes d'inadmissibilitat sense infringir el principi d'interpretació restrictiva dels límits al dret d'accés a la informació pública i de prohibició de la seva ampliació per analogia (article 20 LTAIPBG).

De totes maneres, en les circumstàncies del cas sembla qüestionable que hagi de prevaldre aquesta interpretació dels efectes del silenci administratiu (que al cap i a la fi té més de deduïda de les previsions generals de la Llei, que de determinada pels seus preceptes concrets) damunt dels de la concurrència efectiva de la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds de l'article 29.1.b LTAIPBG, i especialment tenint en compte que l'aplicació preferent dels efectes estimatoris del silenci administratiu pot dur fàcilment a una situació allunyada dels elementals principis de raonabilitat i d'interdicció de l'abús de dret.

Com ja s'ha argumentat als paràgrafs anteriors, elaborar la informació sol·licitada és una tasca complexa per desproporcionada i inassumible pel Departament, atès el gran volum d'informació afectada (més de 4000 expedients) i la necessitat de tractar-la i valorar-la manualment expedient per expedient. Però la magnitud de la informació afectada i la necessitat del treball singularitzat són tan acusades que la tasca requerida per elaborar la informació sol·licitada, de tan desproporcionada i inassumible, fins i tot es pot qualificar de mancada de raonabilitat, perquè comportaria monopolitzar recursos més que notables del Departament per obtenir informació que no sembla tenir cap rellevància per a les finalitats del cas, tal i com han posat en relleu els paràgrafs anteriors.

Efectivament, si hom té en compte que la finalitat de la sol·licitud, a tenor de les consideracions fetes per la seva presentació, és posar de manifest els drets que corresponen a les persones reclamants, en la seva condició d'hereus, a percebre uns deutes al seu pare traspasat, la informació sol·licitada sobre dades detallades dels deutes i de la tramitació de les sol·licituds en l'àmbit de les diverses tipologies de personal al servei de l'Administració no sembla que guardi cap relació amb la finalitat indicada. No hi ha correspondència lògica entre les motivacions i finalitats de la sol·licitud i la informació demanada, i si bé aquesta circumstància en res afectaria el dret de la persona reclamant a obtenir-la, quan, com passa en aquest cas, la sol·licitud i la càrrega que suposa per a l'Administració atendre-la, està mancada de la menor proporció, és més que qüestionable el perjudici evident que comporta



per a l'interès públic la tasca d'elaborar la informació demanada, davant la manifesta manca d'utilitat d'aquesta informació per a la finalitat en ares de la qual s'ha demanat.

En aquestes circumstàncies, la manca absoluta de proporcionalitat entre perjudicis a l'interès públic i finalitat de la sol·licitud és tan manifesta que, a més d'irraonable, fins i tot es pot considerar la sol·licitud com abusiva, ja que les dades demanades pels apartats 4 i següents de la sol·licitud semblen més enfocades a perjudicar o "castigar" l'Administració pel fet de no haver atès la sol·licitud del retorn de les quantitats degudes al pare traspassat, que a obtenir un benefici o una utilitat de la informació demanada. 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, com és el cas de la sol·licitud d'informació pública de la que deriva la Reclamació.

Ateses les anteriors consideracions, és procedent concloure que en aquest cas és ajustada a dret la resolució impugnada quan resol la inadmissibilitat de la sol·licitud en relació amb els seus apartats 4, 5, 6, 10, 11, 12 i 13, malgrat hagi estat adoptada extemporàniament.

En relació amb els apartats 7, 8 i 9, el Departament d'Educació afirma que no disposa d'aquesta informació, ja que el pagament a aquest personal no depèn del Departament d'Educació sinó dels respectius departaments de la Generalitat. La manifestació en el sentit que el Departament no disposa de la informació sol·licitada, a més de no constituir cap supòsit legal d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública, de fet comporta facilitar la informació demanada realment existent, i per tant seria procedent finalitzar la Reclamació, en relació amb aquests apartats, declarant la pèrdua sobrevinguda del seu objecte.

Nogensmenys, sembla procedent valorar fins a quin punt cal en aquest cas aplicar l'article 30 LTAIPBG, i requerir el Departament perquè derivi la sol·licitud als diversos departaments de la Generalitat afectats. Si bé les previsions de l'article 30.1 LTAIPBG apunten més aviat a la necessitat de la derivació ("En el supòsit que la sol·licitud d'accés a la informació es dirigeixi a una entitat o òrgan administratiu que no disposi de la informació, aquest ha de derivar-la a l'entitat o l'òrgan que en disposi, si el coneix, o a l'oficina responsable de la informació pública que correspongui, en un termini de quinze dies naturals, i comunicar al sol·licitant a quin òrgan s'ha derivat la sol·licitud i les dades per contactar-hi"), hi ha dues circumstàncies que en qüestionen la necessitat.

En primer lloc, el fet que el Departament no sembla que conegui amb certesa quins són els departaments de la Generalitat que disposen de la informació sol·licitada, ja sigui pels canvis



ocasionats en l'estructura departamental des de la retenció de la paga extra, o pel fet que hi ha diversos departaments amb poc personal, en els que és possible que no es donin les circumstàncies assimilables a les de les persones reclamants. I, sobretot, en segon lloc, perquè concorren probablement en aquests casos les mateixes circumstàncies d'irraonabilitat i caràcter abusiu de la sol·licitud argumentades als paràgrafs anteriors, de manera que de l'esforç públic evident requerit per una derivació d'aquests apartats de la sol·licitud generalitzada a tots els departaments de la Generalitat difícilment en sorgiria una utilitat mínima de cara la finalitat de la sol·licitud.

En aquestes circumstàncies, és procedent finalitzar aquesta part de la sol·licitud per la pèrdua sobrevinguda del seu objecte, sense que sigui justificat requerir la derivació d'aquesta part de la sol·licitud a la resta de departaments de la Generalitat.

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 17 de març de 2022, resol per unanimitat:

1. Declarar la pèrdua sobrevinguda parcial de l'objecte de la Reclamació 140/2022, en relació amb els seus apartats 1, 2, 3, 7, 8 i 9.
2. Desestimar parcialment la Reclamació 140/2021, en relació amb els seus apartats 4, 5, 6, 10, 11, 12 i 13 perquè la seva inadmissió resolta pel Departament d'Educació és ajustada a dret.
3. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 140/2022 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.