

Resolució 334/2022, de 28 d'abril**Número d'expedient de la Reclamació:** 180/2022**Administració reclamada:** Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya**Informació reclamada:** Sol·licituds de perllongament de la vida laboral.**Sentit de la resolució:** Desestimació

Resum: Tant el recurs de reposició com aquesta reclamació no poden tenir altra objecte que la revisió de la decisió jurídica sobre l'accés a la informació sol·licitada prèviament, que literalment demanava la "Relació on consti les persones adscrites als diferents departaments de la Generalitat de Catalunya des de l'any 2017 fins a 31 de gener de 2020 i el temps d'autorització i les seves pròrrogues relatives al perllongament en el servei actiu de la funció pública fins els 70 anys." Aquesta informació va ser lliurada prèviament a la reclamació de manera anonimitzada, sense que la reclamació expressi cap discrepància de la part reclamant al respecte de l'aplicació del límit de protecció de dades personals per restringir parcialment l'accés respecte de les dades identificatives personals; és més, la persona reclamant no només admet que se li hagi facilitat la informació relativa a les autoritzacions de perllongament del servei actiu de forma anonimitzada, sinó que expressament manifesta que no pretenia ni pretén obtenir les dades personals identificatives que l'Administració ha exclòs. No existeix, doncs, discrepància entre les parts respecte de l'adequació a dret de l'accés parcial anonimitzat a aquesta informació, que s'ha materialitzat prèviament a la reclamació, sobre la què s'hagi de pronunciar aquesta Comissió. El que plantejava la persona reclamant en via de recurs de reposició i pretén ara en aquest procediment de reclamació és un pronunciament favorable a l'accés a una informació que no havia estat prèviament sol·licitada a l'Administració i sobre la què, en conseqüència, l'Administració no ha resolt. Això suposa una ampliació de l'objecte del procediment que incompleix amb el requisit de congruència entre la reclamació i la sol·licitud d'informació, que és inherent i consubstancial al caràcter revisor de la reclamació respecte de les decisions administratives prèvies en matèria d'accés a la informació, establert a l'article 39.1 LTAIPBG. Tanmateix, tenint en compte que s'havia sol·licitat el procediment de mediació en la reclamació, que té per finalitat la resolució convencional del conflicte jurídic existent per acord entre les parts, la GAIP ha estat flexible en l'admissió provisional de la reclamació permetent plantejar en la sessió de mediació si era possible un acord de les parts acceptant l'ampliació de l'objecte de la reclamació a la informació que no s'havia sol·licitat inicialment, en quin cas, la voluntat i acord de les parts podrien salvar la manca del requisit de congruència de la reclamació. Però en la sessió de mediació l'Administració s'ha ratificat la seva oposició a admetre-ho. A manca d'acord de les parts en el procediment de mediació, la GAIP s'ha de pronunciar sobre el fons de la discrepància jurídica entre les parts, que és inexistent en relació amb la satisfacció prèvia de la sol·licitud d'informació en els termes en què es va plantejar, i en canvi es manté en relació amb la pretensió d'ampliar-ne l'objecte a les dades del funcionaris als quals s'ha denegat l'autorització o el la pròrroga de perllongament del servei actiu i les seves causes, i d'acord amb la naturalesa revisora d'aquest procediment, resol desestimar la reclamació, per incongruència amb la sol·licitud d'informació

Paraules clau: Generalitat. Funció pública. Perllongament del servei actiu. Reclamació contra lliurament de la informació. Objecte del procediment. Congruència de la reclamació. Caràcter revisor del procediment. Mediació sense acord.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego**Mediador:** Josep Mir Bagó



Antecedents

1. El 14 de febrer de 2022 entra a la GAIP la Reclamació 180/2022, presentada contra la Direcció General de la Funció Pública (DGFP), del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya, en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 10 de novembre de 2021 la persona reclamant demana la informació següent: "Relació on consti les persones adscrites als diferents departaments de la Generalitat de Catalunya des de l'any 2017 fins a 31 de gener de 2020 i el temps d'autorització i les seves pròrrogues relatives al perllongament en el servei actiu de la funció pública fins els 70 anys".
3. El 2 de desembre de 2021 la DGFP estima parcialment la sol·licitud i facilita a la persona reclamant informació sol·licitada semianonimitzada i justifica aquesta denegació parcial en la protecció de les dades personals afectades.
4. El 21 de desembre de 2021 la persona reclamant presenta recurs de reposició contra la resolució anterior, que es fonamenta en les següents consideracions: "en el full d'Excel que s'adjuntava a la resolució només hi constaven els departaments d'adscripció dels funcionaris que van demanar l'autorització de perllongament en el servei actiu i el temps de perllongament de cadascun d'ells, però no hi constaven les eventuais denegacions del perllongament ni les causes d'aquesta denegació, com demanava en l'escrit ni les successives prorrogues autoritzades i les denegacions de les pròrrogues". En relació amb el motiu de l'estimació parcial de la seva sol·licitud (la protecció de dades personals del personal afectat), la persona reclamant indica que no ha demanat aquestes dades personals. I conclou: "el que manca en la informació facilitada són les dades d'aquells funcionaris als quals s'ha denegat l'autorització de perllongament, i les seves causes, així com les denegacions o autoritzacions de les pròrrogues eventualment, dades que han de ser, per protecció de dades de caràcter personal, de caràcter pseudoanonimitzades".
5. La Reclamació presentada el 14 de febrer de 2022 es presenta contra la desestimació per silenci administratiu del recurs de reposició formulat per la persona reclamant contra la resolució de la seva sol·licitud d'informació.
6. El 22 de febrer de 2022 la GAIP requereix a la persona reclamant l'esmena de la Reclamació, als efectes d'aportar còpia de la sol·licitud, la resolució de la DGFP i el recurs de reposició indicats als antecedents anteriors.
7. L'1 de març de 2022 la GAIP rep la reparació de l'esmena anterior.



8. El 3 de març de 2022 la GAIP comunica la Reclamació al Departament de la Presidència 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.
9. El 3 de març de 2022 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada.
10. El 23 de març de 2022 la GAIP rep l'informe del Departament de la Presidència (DGFP), que fa les següents consideracions: "En el recurs de reposició la persona interessada al·lega que "manca en la informació facilitada, les dades d'aquells funcionaris als quals s'ha denegat l'autorització de perllongament, i les seves causes, així com les denegacions o autoritzacions de les pròrrogues". En la SAIP número 2491 la persona reclamant va sol·licitar, en concret, l'accés a "les persones adscrites als diferents departaments de la Generalitat de Catalunya on des de l'any 2017 fins a 31 de gener de 2020 i el temps d'autorització i les seves pròrrogues relatives al perllongament al servei actiu de la funció pública fins els 70 anys". Del redactat anterior es constata que la persona interessada no va sol·licitar el nombre sol·licituds de perllongaments en servei actiu presentades i no autoritzades que després reclama en el recurs de reposició, únicament va sol·licitar informació de les persones a les quals s'havia perllongat el servei actiu, per quin períodes, i quines pròrrogues havien obtingut. S'observa que la persona interessada va demanar la mateixa informació amb anterioritat mitjançant la SAIP número 495, la resolució de la qual va donar accés a la mateixa informació que la SAIP 2491 i que no va ser objecte de recurs ni reclamació per part de la persona interessada. El principi de congruència exigeix correspondència entre allò sol·licitat a l'Administració i allò que es demana mitjançant el recurs de reposició, de manera que no es poden fer pretensions que no hagin estat prèviament sol·licitades a l'Administració. En aquest sentit, es considera que la persona interessada no pot pretendre obtenir per via de recurs de reposició informació que no hagi sol·licitat prèviament a l'Administració reclamada. Així, i al nostre entendre, el recurs de reposició vulneraria el principi de congruència en pretendre modificar el contingut de la SAIP en reclamar la informació sobre el nombre de persones a les quals s'ha denegat l'autorització del perllongament en servei actiu i les causes de denegació. 2. Accés parcial a la informació en aplicació del límit d'accés a dades de persones físiques. L'apartat 5 de l'article 70 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública determina expressament que "En els casos en els quals, en aplicació de la ponderació raonada de l'article 24.2 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, es denegui l'accés a la informació pública que conté dades personals, les



administracions públiques, en aplicació dels principis de proporcionalitat i d'accés parcial, han de donar accés a la resta d'informació, prèvia anonimització o pseudonimització d'aquestes dades, quan sigui possible." L'accés a la informació sol·licitada, en la mesura que fa referència a dades personals protegides de persones físiques, havia de ser de caràcter parcial en tant que s'havia de preservar la identificació de les persones físiques amb edat de sol·licitar el perllongament al servei actiu. En aquest sentit, s'observa que l'única informació limitada ha estat la identificació de les persones que han obtingut el perllongament del servei actiu. L'Administració ha donat, per tant, accés a la informació sol·licitada, si bé de manera anonimitzada, motiu pel qual l'accés no ha estat total. En aquest sentit, s'observa que el caràcter parcial de l'estimació és causat únicament per la pseudonimització de les dades de les persones físiques a les quals fa referència la informació, de manera que no es denega l'accés al contingut de la informació sol·licitada, sinó la possibilitat de identificar les terceres persones a les quals fa referència. Per tot l'exposat es considera que la Resolució de la directora general de Funció Pública de 2 de desembre de 2021 garanteix l'accés a la informació pública i que no s'ha vulnerat el dret de la persona reclamant a accedir a la informació pública sol·licitada en els termes de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern i del reglament que la desenvolupa parcialment".

11. El 7 d'abril de 2022 es celebra la primera sessió de mediació de la Reclamació 180/2022 la qual finalitza sense acord de les parts, i tal i com consta a l'Acta que obra a l'expedient. En aquest acte, el mediador dona per finalitzada la mediació i informa a les parts que la reclamació continuarà d'acord amb el procediment ordinari amb resolució d'aquesta Comissió.

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 ja que deriva d'una sol·licitud d'informació adreçada a una administració de l'àmbit d'aplicació de l'LTAIPBG (article 3.1.a).



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. Manca d'acord en el procediment de mediació

L'article 42.2 LTAIPBG estableix que les reclamacions es poden tramitar mitjançant un procediment de mediació, durant el qual se suspèn el còmput del termini de què disposa la GAIP per resoldre. L'acord de les parts sobre l'accés a la informació suposa la finalització del procediment. Si aquest acord entre les parts no s'aconsegueix, o és parcial, la Comissió ha de resoldre sobre el fons de la



discrepància jurídica en la part que es mantingui. Quant a la direcció de la mediació, l'article 37 RGAIP disposa que la persona mediatadora és designada entre els membres de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, d'acord amb el que preveuen les seves normes internes. Aquesta persona mediatadora pot donar per acabada la mediació en qualsevol moment per la manca de col·laboració de la persona sol·licitant o de les terceres persones afectades o quan consideri que no és possible assolir un acord entre les parts (article 35.5 RGAIP) i en aquest cas, el tancament d'aquest procediment s'ha de comunicar a totes les parts, de forma autònoma o quan se'ls informa de l'inici del procediment de resolució, d'acord amb l'article 46 RGAIP.

Dels antecedents es desprèn que la persona reclamant va sol·licitar el procediment de mediació previst a l'article 42.2. LTAIPBG, i que celebrada la sessió de mediació, les parts van mantenir discrepàncies, sens arribar a un acord, motiu pel qual el vocal mediatador de la GAIP, d'acord amb l'article 37.5 RGAIP, va donar per finalitzada la mediació, i va informar a les parts, d'acord amb l'article 42.6 LTAIPBG, que es continuaria amb la tramitació de la reclamació pel procediment ordinari, que finalitza aquesta resolució amb el pronunciament d'aquesta Comissió sobre el fons de la discrepància jurídica i l'adequació a dret de la pretensió d'accés a la informació, considerada en els termes en què es va formular i sotmetre a la decisió administrativa del Departament de la Presidència de la Generalitat que ara es revisa.

3. Objecte del procediment i congruència de la reclamació

Dels antecedents 2 i 4 es desprèn que, tal i com al·lega el Departament de la Presidència de la Generalitat, l'objecte de la reclamació és una informació que no va ser sol·licitada prèviament a l'Administració en el procediment d'accés que porta causa d'aquest procediment de revisió, transcrita en l'antecedent 2. El fet que aquesta informació fos sol·licitada posteriorment en el recurs de reposició interposat per la persona reclamant contra la resolució d'aquella sol·licitud, no salva la incongruència existent entre l'objecte del procediment d'accés a la informació i l'objecte d'aquesta la reclamació.

El recurs de reposició no és una via idònia per ampliar l'objecte de la sol·licitud d'informació, sinó un mitjà de reacció en via administrativa contra la resolució desestimatòria, expressa o presumpta, de la sol·licitud d'informació en els termes en què fou plantejada, que pretén una revisió de l'adequació a dret de la decisió adoptada en matèria d'accés a la informació per part del mateix òrgan que va adoptar aquella resolució. Igualment, el procediment de reclamació davant la GAIP és un via de revisió de decisions administratives prèviament adoptades que siguin limitatives o restrictives de sol·licituds d'informació plantejades a l'Administració, en aquest cas per part d'un òrgan independent de garantia. La reclamació, doncs, no pot tenir per objecte que la GAIP es pronunciï com a primera instància administrativa sobre l'adequació a dret de l'accés a una informació, sinó que només pot pretendre que la Comissió revisi i declari si és ajustada a dret la decisió administrativa adoptada, de



forma expressa o per silenci, respecte d'una sol·licitud d'informació, en els termes en que li fou plantejada.

D'acord amb això, tant el recurs de reposició com aquesta reclamació no poden tenir altre objecte que la revisió de la decisió jurídica sobre l'accés a la informació sol·licitada prèviament, que literalment demanava la "Relació on consti les persones adscrites als diferents departaments de la Generalitat de Catalunya des de l'any 2017 fins a 31 de gener de 2020 i el temps d'autorització i les seves pròrrogues relatives al perllongament en el servei actiu de la funció pública fins els 70 anys". Aquesta informació va ser lliurada prèviament a la reclamació de manera anonimitzada, sense que la reclamació expressi cap discrepància de la part reclamant al respecte de l'aplicació del límit de protecció de dades personals per restringir parcialment l'accés respecte de les dades identificatives personals; és més, la persona reclamant no només admet que se li hagi facilitat la informació relativa a les autoritzacions de perllongament del servei actiu de forma anonimitzada, sinó que expressament manifesta que no pretenia ni pretén obtenir les dades personals identificatives que l'Administració ha exclòs. No existeix, doncs, discrepància entre les parts respecte de l'adequació a dret de l'accés parcial anonimitzat a aquesta informació que s'ha materialitzat prèviament a la reclamació sobre la què s'hagi de pronunciar aquesta Comissió.

El que plantejava la persona reclamant en via de recurs de reposició i pretén ara en aquest procediment de reclamació és un pronunciament favorable a l'accés a una informació que no havia estat prèviament sol·licitada a l'Administració i sobre la què, en conseqüència, l'Administració no ha resolt. Això suposa una ampliació de l'objecte del procediment que incompleix amb el requisit de congruència entre la reclamació i la sol·licitud d'informació, que és inherent i consubstancial al caràcter revisor de la reclamació respecte de les decisions administratives prèvies en matèria d'accés a la informació, establert a l'article 39.1 LTAIPBG.

Tanmateix, tenint en compte que s'havia sol·licitat el procediment de mediació en la reclamació, que té per finalitat la resolució convencional del conflicte jurídic existent per acord entre les parts, la GAIP ha estat flexible en l'admissió provisional de la reclamació permetent plantejar en la sessió de mediació si era possible un acord de les parts acceptant l'ampliació de l'objecte de la reclamació a la informació que no s'havia sol·licitat inicialment, en quin cas, la voluntat i acord de les parts podrien salvar la manca del requisit de congruència de la reclamació. Però en la sessió de mediació l'Administració s'ha ratificat la seva oposició a admetre-ho.

A manca d'acord de les parts en el procediment de mediació, la GAIP s'ha de pronunciar sobre el fons de la discrepància jurídica entre les parts, que és inexistent en relació amb la satisfacció prèvia de la sol·licitud d'informació en els termes en què es va plantejar, i en canvi es manté en relació amb la pretensió d'ampliar-ne l'objecte a les dades del funcionaris als quals s'ha denegat l'autorització o el la pròrroga de perllongament del servei actiu i les seves causes, i d'acord amb la



naturalesa revisora d'aquest procediment, resol desestimar la reclamació, per incongruència amb la sol·licitud d'informació.

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 28 d'abril de 2022, resol per unanimitat desestimar la Reclamació 180/2022, per incongruència amb la sol·licitud d'informació de la què deriva, i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

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

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

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

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

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

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