

## **Resolució 724/2025, de 22 de maig**

**Número d'expedient de la Reclamació:** 1670/2024

**Administració reclamada:** Departament de Presidència-Institut Català de Salut-Generalitat de Catalunya

**Informació reclamada:** Dades i estadístiques, dels darrers 30 anys sobre el nombre de mocions raonades de subordinat i denúncies presentades contra superior jeràrquic a l'òrgan corresponent.

**Sentit de la resolució:** Desestimació.

**Resum:** Aquesta Comissió declara que la Resolució per la qual s'estima parcialment la sol·licitud d'accés a la informació pública és conforme a Dret i que el dret d'accés de la persona reclamant s'ha vist atès, tot i que de forma limitada per la concurrència de la causa d'inadmissió que ha apreciat l'ICS i l'òrgan competent per resoldre la SAIP, perquè recordem-ho el dret d'accés no és un dret de caràcter absolut i pot ser limitat o restringit d'acord amb la LTAIPBG quan s'escaigui, com succeeix en el cas que ens ocupa.

**Paraules clau:** Generalitat de Catalunya. Institut Català de la Salut. Persona física. Mediacions sense acord. Reclamació contra estimació parcial. Causes d'inadmissió. Tasca complexa d'elaboració o reelaboració. Desestimació.

**Ponent:** Maria del Mar Pérez Velasco

### **Antecedents**

1. El 20 de desembre de 2024 entra a la GAIP la Reclamació 1670/2024, presentada pel reclamant contra l'ICS 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) i manifesta no haver rebut resposta de l'Administració però no la informació sol·licitada.

2. El 16 d'octubre de 2024 el reclamant sol·licita a la Generalitat de Catalunya la informació següent: "sol·licito, en el període comprès entre el 27 de juny de 1995 fins a l'actualitat,

**a) En relació al sistema públic del Departament d'Educació, Departament 'Ensenyament** o qualsevol altra denominació del Departament similar, en referència als docents d'infantil, primària i secundària:

Dades i estadístiques, durant el període esmentat, del nombre de mocions raonades de subordinat i denúncies presentades contra superior jeràrquic a l'òrgan corresponent de



l'administració pública, desglossades per tipus (moció raonada de subordinat o denúncia), per anys, per Serveis territorials i per ensenyaments (infantil, primària i secundària), amb les estadístiques d'expedients iniciats que han derivat en sanció, i la conclusió anonimitzada dels resolts amb expedient disciplinari, les sancions imposades en aquests i la motivació raonada i fonamentació dels que no van derivar en la incoació d'expedient disciplinari.

b) En relació a la resta de Departaments públics i organismes de la Generalitat de Catalunya (Empresa i treball, Institut Català Salut, Interior...):

Dades i estadístiques, durant el període esmentat, del nombre de mocions raonades de subordinat i denúncies presentades contra superior jeràrquic a l'òrgan corresponent de l'administració pública, desglossades per tipus (moció raonada de subordinat o denúncia), per anys, per Departaments i organismes (Empresa i treball, Institut Català Salut, Interior...), per territoris (províncies), amb les estadístiques d'expedients iniciats que han derivat en sanció, i la conclusió anonimitzada dels resolts amb expedient disciplinari, les sancions imposades en aquests i la motivació raonada i fonamentació dels que no van derivar en la incoació d'expedient disciplinari.”

3. El 3 de desembre de 2024 el cap del Gabinet de Suport Tècnic i Estudis de la Secretaria d'Administració i Funció Pública del departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya, que considera la sol·licitud d'accés a la informació pública com una sol·licitud transversal, entenent-se així aquelles que per a resoldre-les és necessari obtenir la informació de diferents departaments de la Generalitat de Catalunya, resol el següent:

“ 1. Estimar parcialment la sol·licitud d'accés a informació pública presentada en data 16/10/2024 per la persona sol·licitant.

2. Subministrar la informació aprovada en el termini de 30 dies hàbils d'acord amb la normativa aplicable.

3. No admetre la informació detallada en el fonament de dret onzè per les motivacions allà concretades. Amb relació a aquest punt, se subministrarà informe de l'Institut Català de Salut (ICS).”

Concretament a l'apartat 10 ( i no a l'onzè com es diu) de la resolució, en relació a la informació de l'ICS, es considera el següent:

“10- Sobre les causes d'inadmissió que concorren en la sol·licitud d'accés a la informació pública presentada. (...)

iii. D'acord amb la petició que conté la sol·licitud d'accés a la informació pública objecte d'aquesta resolució, l'Institut Català de Salut (ICS) valora que correspon al supòsit

**d'inadmissió previst a l'article 29.1.d) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, atès que, per a obtenir la informació que es demana cal una tasca complexa d'elaboració o reelaboració.**

S'adjuntarà com a annex a la present resolució, informe emès per l'Institut Català de Salut (ICS) on es motivarà de manera detallada la pertinença de l'aplicació del límit establert a l'article 29.1.d) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre.”

4. A la Reclamació presentada el 20 de desembre de 2024 que es refereix exclusivament a la informació de l'ICS, es manifesta que: “No s'ha proporcionat ni tan sols una valoració del nombre d'expedients sol·licitats en referència a la informació central que demanava”. Afegeix sobre la dificultat al·legada per l'ICS que impedeix conèixer el nombre de mocions raonades de subordinats o denúncies presentades contra superior jeràrquic, es considera que és “altament dubtós que el nombre d'aquests expedients que demane siga ni tan sols nombrós, amb la qual cosa la motivació que se'm fa per part de l'ICS per denegar-me la informació queda en evidència.”
5. El 16 de gener de 2025 la GAIP rep la comunicació del reclamant sobre el desistiment del procediment de mediació.
6. El 6 de febrer de 2025 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa 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 la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.
7. El 7 de febrer de 2025 la GAIP comunica la Reclamació al Departament de la Presidència que va tramitar i contestar la petició d'informació ara reclamada, i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre la Reclamació, així com còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la qual deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
8. El 21 de febrer de 2025 la GAIP rep informe de l'ICS que fa avinent que en data 11 de febrer de 2025 el Departament de la Presidència va trametre a l'ICS còpia de la reclamació GAIP 1670/2024, interposada pel reclamant.

L'ICS procedeix a informar dels fonaments legals per tal de que es denegué l'accés als expedients disciplinaris de l'ICS reclamats i que, segons es diu, “una part rellevant dels quals el Departament de la Presidència no va recollir en la resolució reclamada, circumstància que aquest informe esmena a fi i efecte que la GAIP disposi de tots els elements de judici necessaris per a resoldre la reclamació” i són:



“1.- Naturalesa **manifestament abusiva de la sol·licitud plantejada**. Existència de causa de inadmissió de la sol·licitud en fonament a la complexitat de la tasca necessària per a obtenir, re-elaborar, anonimitzar i dissociar la informació.”

Es recorda que a la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBGE), a l'article 18.1 e), de caràcter bàsic, s'estableix com a causa d'inadmissió de les sol·licituds d'accés a la informació pública aquelles que: “*siguin manifestament repetitives o tinguin un **caràcter abusiu no justificat amb la finalitat de transparència d'aquesta Llei***”.

També es fa avinent allò considerat per la GAIP a la seva Resolució 813/2020 :

“(…) Encara que l'abús de dret no és una causa d'inadmissibilitat de reclamacions davant de la GAIP que hagi estat recollida expressament per l'article 33 RGAIP, això no es obstacle perquè pugui aplicar-se 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) es aplicable a tota mena de relacions jurídiques que l'infringeixin, com és el cas d'aquesta Reclamació. Per tant, és procedent declarar la inadmissió d'aquesta Reclamació per abusiva(…)”.

També esmenta la resolució 306/2018 de la GAIP “(…) En aquest sentit cal dir que l'exercici del dret d'accés ha de ser equilibrat i ponderat amb la càrrega que suposa per a l'Administració, i tan deplorable és que l'Administració l'obstaculitzi o dificulti l'accés a informació pública per no destinar-hi prou recursos humans a la seva atenció, com que el **personal de les Administracions quedi monopolitzat per l'interès personal (que no privat) d'una sola persona o entitat**. (...)”. Es evident que s'ha de garantir el dret d'accés a la informació pública, però aquesta ha de ser ponderat, **proporcional i equilibra amb la càrrega que suposa a l'Administració**.

Es fa referència a l'anàlisi jurisprudencial de l'abús de dret (per totes, destaca la *STS d'1 de febrer de 2006* -rec. núm. 1820/2000-) i a la seva aplicació pel Consejo de la Transparència y Buen Gobierno.

A l'informe es considera que “Aplicada aquesta doctrina al cas que ens ocupa, s'infereix clarament un caràcter abusiu no justificat amb fonament a l'objecte del propi dret subjectiu a l'accés a la informació pública i a les finalitats previstes a la legislació de transparència aplicable, aspecte que esdevé encara més evident quan la persona sol·licitant no la motiva de cap forma, **fent impossible ponderar la concurrència** de cap circumstància justificativa que desvirtuï, límit o model el caràcter manifestament abusiu de la sol·licitud.”

S'afegeix que “La petició d'accés vinculada a obtenir mocions raonades de subordinat i denúncies a superior jeràrquic en el període comprès del 27 de juny de 1995 fins a 2024,



dades i estadístiques durant un període de gairebé 30 anys, desglossades les mateixes per tipus, es a dir, especificant si es una moció raonada o denúncia, per anys, per territoris, amb els expedients que han derivat en sanció i la petició d'obtenir els expedients anonimitzats, suposa analitzar i recopilar una quantitat massiva de documentació pertinent a expedients, incloent les sol·licituds d'incoació, la resolució d'aquesta incoació, la proposta de resolució i la pròpia resolució per a poder obtenir tota la informació sol·licitada, que a més a més afecta directament als drets i interessos de terceres persones.”

“El contingut tan substantiu (qualitatiu) com quantitatiu (volum i nombre des expedients a tractar) posen de manifest el caràcter abusi de la SAIP, en quant obligaria a **una tasca inassumible per la seva complexitat**, atenent a l'ingent treball de recerca dels expedients, tria documental, elaboració de la informació resultant i anonimització de dades personals que requeriria.”

S'invoca com a **motiu d'inadmissió** de les sol·licituds d'informació pública, aquelles que comportin una **tasca complexa d'elaboració** o reelaboració prevista a l'article 29.b LTAIPBG i desenvolupat a l'article 66 del Decret 8/2021 del 9 de febrer.

Es fa avinent que en aquest cas concorren tots els elements de complexitat normativament previstos per a justificar la seva inadmissió, atenent al contingut de la informació que es demana i a les actuacions necessàries per a obtenir-la.

I s'exposa el següent:

“Nombre i volum dels expedients a destriar i analitzar. Diversitat de suports documentals que els contenen. Impossibilitat de tractament automatitzat dels expedients per la seva obtenció, dissociació i anonimització.

- L'obtenció de la informació sol·licitada comportava la necessitat d'accedir manualment, un per un, a un total aproximat de 1.103 expedients disciplinaris. (als quals s'haurien d'afegir un nombre addicional d'expedients d'informacions reservades, les finalment no incorporades en posteriors expedients disciplinaris).

El **nombre d'expedients** a revisar manualment per a destriar quins eren objecte de la SAIP en el període de gairebé 30 anys sol·licitat era d'entrada de **1.103**, repartits de la següent manera: s'acompanya quadre.

Segons l'expedient en qüestió i atenent a la pluralitat i complexitat dels tràmits que el componen d'acord amb el Decret 243/1995, es va estimar una mitjana de 150 folis per expedient, que donava un resultat aproximat de més de **165.450 pàgines de documents a revisar**.



- No és possible la revisió automatitzada de tota aquesta documentació. Aquests expedients, considerats des del 1995, es conserven majoritàriament en suport paper (ja que no es va començar la implantació de la gestió telemàtica dels expedients fins el març de 2018, mitjançant el tràmit específic d'expedients disciplinaris creat l'aplicatiu del *Tramitador Genèric*). Les dades que es recullen en aquest aplicatiu informàtic només abasten els expedients disciplinaris tramitats a partir de 2011. Tanmateix, **ni quan es va crear l'esmentat tràmit específic ni abans s'informava (ni tampoc s'informa actualment) cap camp de dades relatives al seu origen, de forma que amb independència del suport en què es continguin, es fa impossible el seu filtratge automatitzat per obtenir entre el total dels tramitats, aquells que se sol·liciten en la SAIP** (els que tenen causa en moció raonada de subordinat i/o en denúncies presentades contra un superior jeràrquic)."

S'afegeix que "determinar quina documentació d'aquests s'hauria de copiar, digitalitzar i anonimitzar i com fer-ho, etc., tasca complexa que en definitiva no es podria encomanar a personal administratiu de suport sinó que hauria de ser assumida pels mateixos juristes tècnics superiors especialistes en dret que preparen les resolucions del expedients disciplinaris un cop instruïts."

També que "la tasca d'anonimització requeriria una lectura acurada de tots els documents de cada expedient en quant no es tractaria només de cancel·lar els noms de les persones intervinents o altres dades directament identificatives, sinó valorar cas per cas i en el seu cas cancel·lar també altres referències circumstancials o contextuals que podrien comportar riscos de identificació indirecta. Aquesta tasca de dissociació de dades seria imprescindible per a minimitzar els riscos de identificació indirecta i exigiria una minuciosa valoració documental, que es traduiria en una inversió addicional de temps i recursos humans especialitzats focalitzats en aquesta tasca."

"La *Unitat de Processos Interns* seria la encarregada i capacitada per a dur a terme la recerca de la informació sol·licitada i es posa de manifest la impossibilitat material d'assumir aquesta tasca amb els propis mitjans si tenim en compte que aquesta *Unitat* està composta d'una cap i quatre tècnics superiors llicenciats en dret, essent només uns d'elles, qui sota la supervisió de la cap de la *Unitat*, gestiona les competències relatives al règim disciplinari del personal de l'ICS (mes de 55.000 empleats públics) i per tant seria aquesta la persona tècnicament capacitada per a fer-ho."

"La impossibilitat material d'assumir amb els mitjans disponibles la recerca de informació que exigia la SAIP en el seu plantejament era i és evident, si tenim en compte, addicionalment, que caldria destinar-hi una mitjana d'una hora de dedicació per expedient, i atenent a la xifra inicial de 1.103 expedients disciplinaris. La inversió en recursos humans



per a realitzar la tasca i donar accés a la informació sol·licitada a la persona interessada seria superior, per tant, a 1.103 hores de feina, que es tradueixen en 147,07 jornades laborals de 7,5 hores dedicades exclusivament per un tècnic superior llicenciat en dret i amb coneixements en matèria de règim disciplinari a la revisió manual un a un de tots els expedients disciplinaris, tasca necessària per a satisfer la SAIP, recursos humans qualificats dels quals l'ICS no en disposa i que si haguessin de ser contractats externament, comportarien un cost considerable, sense que actualment existeixi previsió legal que permeti repercutir aquest cost en el peticionari.”

2.- Riscos rellevants de vulneració del dret a la protecció de les dades personals contingudes en els expedients disciplinaris: inviabilitat de dissociar i anonimitzar les dades a lliurar de forma eficaç per evitar els riscos d'identificació indirecta i a la identificació de possibles tercers afectats.”

9. El 22 d'abril de 2025 la GAIP rep informe addicional de la Secretaria d'Administració i Funció Pública del departament de la Presidència que es reitera en les consideracions que van fonamentar la resolució de resposta a la petició d'accés a la informació pública fonamentades en l'aplicació de l'article 21 LTAIPBG i article 69.2 del Decret 8/2021 quan l'accés a la informació pública pot perjudicar la seguretat pública. D'altra banda, pel que fa la informació en poder de l'ICS, sobre la concurrència del supòsit d'inadmissió previst a l'article 29.1.d) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, atès que, per a obtenir la informació que es demanava calia una tasca complexa d'elaboració o reelaboració, motivació que realitza mitjançant informe, ja tramés a la GAIP.

## **Fonaments jurídics**

### **1. Competència de la GAIP i contingut i abast general del dret d'accés a la informació pública**

D'acord amb l'article 39.1 LTAIPBG i 29 del RGAIP aquesta Comissió és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació. L'article 2.b i c LTAIPBG defineixen la informació pública i preveuen el dret d'accés a les persones per a sol·licitar i obtenir-la que d'acord amb l'article 18.1 LTAIPBG, tant a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda.

L'article 20 LTAIPBG preveu els requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública, que l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. Els articles 21 i 22 LTAIPBG estableixen que aquests límits no són d'aplicació automàtica i absoluta i han de ser aplicats d'acord amb



criteris de proporcionalitat i temporalitat i han 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. Sobre la desestimació de la Reclamació**

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que "Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol". L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixin les resolucions i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta.

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".

Així mateix, l'article 20 de la LTAIPBG on s'estableix que el dret d'accés a la informació pública només pot ser denegat o restringit per les causes establertes per la Llei de forma expressa. Igualment, en concordança amb aquest article, 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 concretes de cada cas concret, i s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret, no podent-se ampliar per analogia. A més, cal incorporar aquí les previsions de l'article 22 de l'LTAIPBG on s'explicita, d'una banda que els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció i d'una altra que 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.

Igualment, l'article 44 del Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP), estableix que la resolució de la Reclamació pot inadmetre, estimar o desestimar, totalment o parcial, la sol·licitud de reclamació i que ha de ser motivada i s'ha de basar en l'aplicació de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i en la resta de l'ordenament jurídic.



En aquest supòsit, la reclamació ha de ser desestimada d'acord amb els arguments següents. Aquesta Comissió comparteix el posicionament de l'Administració reclamada que desestima l'accés al contingut de les demandes perquè els seus arguments s'ajusten amb el posicionament i la doctrina que ja ha mantingut amb anterioritat la GAIP.

Aquesta Comissió considera que en la present reclamació, com acredita l'informe de l'ICS concorre una causa d'inadmissió de la SAIP, com és la tasca complexa d'elaboració o reelaboració pel que fa a les estadístiques demanades i ara reclamades sobre el nombre de mocions raonades de subordinat i denúncies presentades contra superior jeràrquic a l'òrgan corresponent dels darrers trenta anys.

Aquesta Comissió considera que l'interès privat que pugui tenir o defensar el reclamant -i que no ha explicat en cap cas perquè –certament- no hi està obligat no justifica en aquest cas fer incórrer l'Administració en una despesa de temps i recursos que no és proporcionada. D'acord amb l'article 66.1.b) del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, estem davant d'una tasca complexa d'elaboració o reelaboració, "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" i aquestes circumstàncies s'aprecien clarament en el cas que ens ocupa.

Es constata que s'ha acreditat degudament el compliment dels elements per apreciar la concurrència de la causa d'inadmissió invocada i aquesta Comissió declara que la Resolució per la qual s'estima parcialment la sol·licitud d'accés a la informació pública ara reclamada és conforme a Dret i que el dret d'accés de la persona reclamat s'ha vist atès, tot i que de forma limitada per la invocació de la causa d'inadmissió esmentada, que s'aprecia per l'òrgan competent per resoldre la SAIP. Es recorda que el dret d'accés no és un dret de caràcter absolut i es pot veure restringit d'acord amb la LTAIPBG quan s'escaigui, com succeeix en el cas que s'ha analitzat.

### **3. *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 22 de maig de 2025, resol per unanimitat:



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

1. Desestimar la Reclamació 1670/2025 d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 2.
2. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 1670/2025 i donar publicitat d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Iolanda Pineda Balló  
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.