

Resolució 150/2021, de 4 de febrer

Número d'expedient de la Reclamació: 859/2020

Administració reclamada: Departament d'Educació

Informació reclamada: Un expedient de no continuïtat de serveis.

Sentit de la resolució: Finalització per la pèrdua sobrevinguda de l'objecte de la Reclamació.

Resum: La GAIP té competència plena per resoldre la present reclamació, malgrat que s'hagi formulat en relació amb una sol·licitud d'accés a informació pública inclosa en un procediment en tràmit, que qui sol·licita la informació hi tingui la condició de persona interessada i que s'hagi demanat seguint formes internes de relació de l'Administració amb el seu personal, en comptes d'utilitzar el formulari posat a disposició de la ciutadania per a l'exercici del dret d'accés a la informació pública. Si bé les consideracions fetes per la persona reclamant posen de manifest que també és plausible que a l'Administració educativa hi hagi altres documents relacionats amb la seva continuïtat a l'Institut Sant Elm, no es pot excloure la possibilitat que aquests altres documents no hagin estat incorporats al seu expedient, ja que la legislació vigent ho permet. El cas és, però, que la sol·licitud demana clarament accés als documents de formen part de l'expedient, i la Reclamació, per raons de congruència, s'ha de limitar a aquest objecte

Paraules clau: Generalitat. Persona interessada. Expedient administratiu. Personal docent. Reclamació contra lliurament parcial. Competència de la GAIP. Congruència de la reclamació. Lliurament extemporani. Pèrdua d'objecte.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 19 de desembre de 2020 entra a la GAIP la Reclamació 859/2020, presentada per una persona interessada contra el Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya, en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no 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 9 de desembre de 2020 la persona reclamant demana al Departament d'Educació accés a tota la documentació que conforma l'expedient de la seva no continuïtat a l'Institut Sant Elm de Sant Feliu de Guíxols.
3. El 18 de desembre de 2020 el Departament d'Educació facilita a la persona reclamant l'expedient sol·licitat.



4. La Reclamació presentada el 19 de desembre de 2020 indica que a l'expedient hi manca, com a mínim, l'informe d'inspecció i les al·legacions de la persona reclamant. Reitera que el vol complet.
5. El 28 de desembre de 2020 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, mentre duri la Reclamació.
6. El 28 de desembre de 2020 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 29 de desembre de 2020 la GAIP rep una comunicació de la persona reclamant, que assenyala altres documents que considera que no li han estat facilitats, malgrat tenir relació directa amb el procediment que l'afecta, com és el cas de comunicacions entre la direcció de l'Institut i els Serveis Territorials de Girona.
8. El 4 de gener de 2021 el Departament demana a la GAIP l'ampliació del termini atorgat per emetre el seu informe, atès que les vacances de Nadal fetes per bona part del personal del Departament impedeixen preparar amb normalitat la informació requerida. La GAIP atorga l'ampliació del 50 % del termini previst inicialment.
9. El 27 de gener de 2021 la GAIP rep les següents al·legacions de la persona reclamant: "Us informo que en data d'avui, 27 de gener de 2021, he rebut una e-Valisa on s'adjunta un document relatiu a l'expedient de no continuïtat que esteu gestionant des de la vostra institució. La remitent és la cap de personal dels serveis territorials d'educació a Girona. Ambdós documents us els envio com a document adjunt a aquest correu. Vull fer-vos notar que en el document, que se m'ha lliurat de forma extemporània, no hi figura ni la persona que el signa, ni la data en la que va ser signat, ni tampoc hi ha cap mena de registre. També és transcendent que de l'anàlisi de les metadades de l'arxiu es veu que el document va ser creat en data 13 de gener de 2021, i no se m'envia fins avui. Respecte a la documentació que se m'ha fet arribar anteriorment i que us vaig comentar, he pogut comprovar que almenys un d'aquests documents presenta manipulacions posteriors a la seva emissió. Respecte a la resta de documentació que teòricament compona l'expedient no he tingut accés cap altre document. Ni tan sols les al·legacions que vaig dur a terme i



que necessàriament han de formar part de l'expedient. No se m'ha donat accés a cap altre document sigui registrat, no registrat, físicament o per e-Valisa. És impossible saber quin és el procediment seguit en absència de documentació degudament registrada. Finalment, afegir que, en la comunicació d'avui, se'm diu que no s'han annexat els correus electrònics perquè no en formen part del procediment. Ni tan sols a això que reconeixen que existeix hi tinc accés. I caldria recordar que en el punt 3 de la resolució EDU/1051/2021 del Departament d'Educació es feia especial menció a la possibilitat que es fessin arribar les al·legacions per correu electrònic donada la situació sanitària que es vivia durant el mes de juny, el que dóna validesa a aquesta forma de procedir. Entenc que estic en el meu dret de poder disposar dels documents originals degudament registrats quan és necessari, i si no existeixen, que se'm comunicui per a poder emprendre les accions que consideri oportunes". Aquesta comunicació adjunta la següent notificació de la Cap de Personal dels Serveis Territorials de Girona: "En relació amb la vostra reclamació davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), us trameto adjunt l'informe de l'Inspector de zona favorable a la no tramitació de la proposta de continuïtat de l'I. Sant Elm. Aquest comunicat intern, no se us va enviar per error, ja que és un document en paper i no estava escanejat, motiu pel qual no formava part de l'expedient digital de les propostes de no continuïtat. No es tracta de cap informe que aporti valoracions sobre el tema, sinó simplement el suport favorable a la proposta del Servei de Personal per part de l'Inspector de zona. No hi ha cap més document que formi part d'aquest expedient. D'acord amb la normativa d'arxiu de la Generalitat de Catalunya, els correus electrònics no formen part dels expedients administratius".

10. El 2 de febrer de 2021 la GAIP rep l'informe del Departament d'Educació, que assenyala el següent: "La sol·licitud del funcionari Sr. xxxx no s'inscriu en una sol·licitud prèvia d'accés a informació pública que hagi tingut entrada com a SAIP, sinó en un procediment intern específic com a personal docent amb destinació provisional en un centre i la seva continuïtat o canvi de destinació. Els contactes i/o trameses de comunicacions entre els diferents tipus de personal laboral o funcional i l'administració d'adscripció s'ha de realitzar per e-Valisa. El procediment de referència, la continuïtat en el centre educatiu, es resol coordinadament entre el centre educatiu i els Serveis Territorials d'adscripció del centre, amb el vistiplau de la Inspecció d'Educació. Us informem que la cap del Servei de Personal Docent, ha tramès al Sr. xxxx per e-Valisa del 27 de gener una còpia de l'informe de la Inspecció (inclosa en la documentació de l'expedient amb el número 8). Consultades les unitats, us traslladem còpia de l'informe de la cap del Servei de Personal Docent dels nostres Serveis Territorials a Girona, de 13.01.2021, així com carpeta comprimida amb els documents que formen l'expedient de continuïtat del Sr. xxxx. Igualment, us assabentem que no hi ha terceres persones afectades en aquest procediment".



Fonaments jurídics

1. Admissibilitat de la reclamació i règim jurídic aplicable

El Departament d'Educació (antecedent 10) ha posat de manifest que aquest procediment no té la seva causa en una sol·licitud d'informació pública, entrada a l'Administració formalment en aquest concepte, sinó en una petició expressada en el sí d'un procediment intern en matèria de personal docent, relatiu a la continuïtat o al canvi de destinació de la persona reclamant a la seva destinació provisional en un centre docent; a resultes d'aquest fet, les comunicacions s'haurien fet mitjançant el sistema e-Valisa i el procediment sobre el qual es demana la informació s'hauria tramitat i resolt d'acord amb la normativa de personal aplicable.

Aquestes consideracions palesen que aquest és un cas d'accés a un expedient administratiu en curs, sol·licitat per una persona interessada. La disposició addicional 1ª.1 LTAIPBG estableix el següent per a aquests tipus de sol·licituds: "l'accés dels interessats als documents dels procediments administratius en tràmit es regeix pel que determina la legislació sobre règim jurídic i procediment administratiu". Aquesta previsió porta a la necessitat de valorar l'admissibilitat de la Reclamació i la competència de la GAIP per resoldre-la. Des de la Resolució de 23 de desembre de 2015, sobre la Reclamació 17/2015, la GAIP ve admetent reclamacions en relació amb sol·licituds d'accés a la informació afectades per la disposició addicional 1ª.1 LTAIPBG, sobre les base de les següents consideracions:

No hi ha cap disposició a l'LTAIPBG, inclosa la seva disposició addicional 1, que estableixi cap motiu d'inadmissió, ni cap límit d'accés que es defineixin en funció del caràcter obert o tancat dels procediments administratius. Això comporta que el dret d'accés a la informació pública s'ha de poder exercir amb independència de si aquesta informació forma part d'un procediment obert o tancat, o de cap procediment específic. Així mateix, no hi ha cap precepte a l'LTAIPBG del qual es pugui desprendre que la condició d'interessat o interessada en un procediment administratiu hagi de ser o pugui ser un motiu d'inadmissió de les sol·licituds d'informació a l'Administració pública o de les reclamacions a la GAIP. La garantia de la reclamació a la GAIP, que protegeix mitjançant un procediment breu i gratuït davant d'un òrgan independent el dret general d'accés a la informació pública de qualsevol ciutadà o ciutadana, amb tanta o més raó ha d'emparar el dret de les persones interessades a obtenir la informació inclosa en els procediments administratius que els afecten, i res hi ha a la disposició addicional 1 LTAIPBG que ho impedeixi.

Tot el contrari: el que estableix aquesta disposició és que la posició jurídica que correspon a les persones interessades en un procediment administratiu, en relació amb l'accés a la informació pública que l'integra, es defineix no tant pel règim jurídic aplicable al dret d'accés a la informació pública, sinó pels drets de major intensitat d'accés a l'expedient que els reconeix la



legislació de procediment administratiu, i tot amb independència de si qui resol les sol·licituds d'accés és l'Administració responsable de tramitar el procediment concernit o, en via de reclamació, la GAIP, o el jutge o tribunal que hagi de resoldre l'eventual recurs jurisdiccional. La disposició addicional 1 LTAIPBG no qüestiona la competència de la GAIP per entendre sobre reclamacions en matèria d'accés a la informació pública formulades per persones interessades en un procediment administratiu, sinó que només incideix en el dret material (l'LTAIPBG o la legislació de procediment administratiu) que haurà d'aplicar aquesta Comissió per resoldre-les.

Certament, el més versemblant és que les persones interessades en un procediment administratiu en tràmit puguin accedir amb normalitat a l'expedient i que sigui precisament l'òrgan responsable de la seva tramitació qui els garanteixi i faci efectiu aquest dret, de manera que el puguin exercir dins dels terminis que millor els convingui de cara a una resolució favorable, no tant de l'accés en sí, sinó del procediment. Ara bé, si l'òrgan competent denega l'accés sol·licitat, res no impedeix que, sens perjudici de continuar la normal tramitació del procediment, ni dels efectes impugnatoris que la manca d'accés a l'expedient pugui tenir en el futur sobre la resolució del fons de l'assumpte, la persona interessada pugui acudir a la via especial de garantia instituïda per la legislació de transparència (la reclamació a la GAIP). Amb independència del règim substantiu aplicable, aquests també són casos d'exercici del dret d'accés a la informació pública, matèria que constitueix la missió de la GAIP, de manera que res permet qüestionar-ne la seva competència, si la llei no l'exclou expressament, que no és el cas.

En conseqüència, cal concloure que la GAIP té competència plena per resoldre la present reclamació, malgrat que s'hagi formulat en relació amb una sol·licitud d'accés a informació pública inclosa en un procediment en tràmit, que qui sol·licita la informació hi tingui la condició de persona interessada i que s'hagi demanat seguint formes internes de relació de l'Administració amb el seu personal, en comptes d'utilitzar el formulari posat a disposició de la ciutadania per a l'exercici del dret d'accés a la informació pública.

A la vista de les anteriors consideracions, cal concloure que aquesta Reclamació és admissible i que l'accés sol·licitat s'ha de regir per la normativa de procediment administratiu.

2. Sobre el dret d'accés a la informació sol·licitada

Per valorar el dret d'accés a la informació sol·licitada (tota la documentació que conforma l'expedient de continuïtat de la persona reclamant), cal atendre allò previst per l'article 53.1.a de la Llei 39/2015, del procediment administratiu comú (LPAC): "A més de la resta de drets que preveu aquesta llei, els interessats en un procediment administratiu tenen els drets següents: a) A conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la tramitació dels procediments en què tinguin la condició d'interessats; el sentit del silenci administratiu que correspongui, en cas que



l'Administració no dicti ni notifiqui una resolució expressa dins el termini; l'òrgan competent per a la seva instrucció, si s'escau, i la resolució; i els actes de tràmit dictats. Així mateix, també tenen dret a accedir i a obtenir una còpia dels documents continguts en els procediments esmentats”.

No hi ha dubte, per tant, que la legislació de procediment administratiu atribueix plenament a les persones interessades en un procediment administratiu el dret a accedir i a obtenir còpia dels documents continguts en el procediment respectiu.

En aquest procediment no es qüestiona tant el dret, com que materialment no s'hagi posat a disposició de la persona reclamant tota la informació sol·licitada. Si bé tot indica que aquest seria el cas en el moment de presentar la Reclamació, un cop els Serveis Territorials de Girona han facilitat a la persona reclamant l'informe de l'Inspector de zona, la Cap de Personal afegeix: “No hi ha cap més document que formi part d'aquest expedient”. I afegeix: “D'acord amb la normativa d'arxiu de la Generalitat de Catalunya, els correus electrònics no formen part dels expedients administratius” (antecedent 9).

L'article 70 LPAC estableix el següent: “1. S'entén per expedient administratiu, el conjunt ordenat de documents i actuacions que serveixen d'antecedent i fonament a la resolució administrativa, així com les diligències encaminades a executar-la. 2. Els expedients han de tenir format electrònic i s'han de formar mitjançant l'agregació ordenada de tots els documents, les proves, els dictàmens, els informes, els acords, les notificacions i altres diligències que els hagin d'integrar, així com un índex numerat de tots els documents que continguin quan es remeti. Així mateix, ha de constar a l'expedient una còpia electrònica certificada de la resolució adoptada (...) 4. No forma part de l'expedient administratiu la informació que tingui caràcter auxiliar o de suport, com ara la continguda en aplicacions, fitxers i bases de dades informàtiques, notes, esborranys, opinions, resums, comunicacions i informes interns o entre òrgans o entitats administratives, així com els judicis de valor emesos per les administracions públiques, llevat que es tracti d'informes, preceptius i facultatius, sol·licitats abans de la resolució administrativa que posi fi al procediment”.

Segons aquesta disposició, és plausible que alguns dels documents sol·licitats per la persona reclamant no formin part de l'expedient administratiu al qual demana l'accés. En tot cas, la Cap de Personal dels Serveis Territorials de Girona ha indicat taxativament que l'expedient en qüestió no consta de més documents que els que ja li han estat facilitats.

Si bé les consideracions fetes per la persona reclamant posen de manifest que també és plausible que a l'Administració educativa hi hagi altres documents relacionats amb la seva continuïtat a l'Institut Sant Elm, no es pot excloure la possibilitat que aquests altres documents no hagin estat incorporats al seu expedient, ja que la legislació vigent ho permet. El cas és,



però, que la sol·licitud demana clarament accés als documents de formen part de l'expedient, i la Reclamació, per raons de congruència, s'ha de limitar a aquest objecte.

En atenció a les anteriors consideracions, cal concloure que en el marc d'aquest procediment ha estat facilitada a la persona reclamant la informació sol·licitada, és a dir, la que forma part de l'expedient que l'afecta, motiu pel qual és procedent finalitzar la Reclamació per la pèrdua del seu objecte, ja que la informació que encara li mancava, si existeix, no estaria inclosa a l'expedient en qüestió i, per tant, no ha estat demanada a la sol·licitud d'informació de la que deriva la Reclamació.

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 4 de febrer de 2021, resol per unanimitat finalitzar la Reclamació 859/2020 per la pèrdua sobrevinguda del seu objecte 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.