

**Resolució 156/2020, de 20 de febrer**

**Número d'expedient de la Reclamació:** 797/2019

**Administració reclamada:** Unitat de Ciutat Vella de la Guàrdia Urbana. Ajuntament de Barcelona

**Informació reclamada:** Expedient d'una reclamació per danys personals.

**Sentit de la Resolució:** Estimació

**Resum:** Des de la Resolució 17/2015, de 23 de desembre, la GAIP ve entenent que si bé l'accés de les persones interessades als procediments administratius oberts es regeix materialment per la normativa de procediment administratiu corresponent, que les garanteix un accés reforçat, això no impedeix que aquestes sol·licituds puguin ser emparades per la via de reclamació davant la GAIP, precisament per assegurar l'efectivitat del seu dret reforçat d'accés, tot amb ple respecte a la regulació material del procediment administratiu en qüestió.

**Paraules clau:** Ajuntament. Persona interessada. Expedient. Procediment obert. Responsabilitat patrimonial. Reclamació contra silenci. Mediació. Desistiment de la mediació. Règim especial d'accés.

**Ponent:** Josep Mir Bagó

**Antecedents**

1. El 4 de desembre de 2019 entra a la GAIP la Reclamació 797/2019, presentada en representació d'una persona interessada contra l'Ajuntament de Barcelona (Unitat de Ciutat Vella de la Guàrdia Urbana), en relació amb allò indicat per 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 (LTAIPBGBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 15 de novembre de 2017 la persona reclamant explica que el 12 de juliol de 2017 va comparèixer a la Unitat de Ciutat Vella de la Guàrdia Urbana de Barcelona per explicar un incident patit mentre exercia d'agent (adjunta còpia de la compareixença) i demana còpia de l'expedient administratiu resultant d'aquell atestat.

El 12 de juliol de 2018 la persona reclamant presenta una demanda de responsabilitat patrimonial contra la Unitat de Ciutat Vella de la Guàrdia Urbana de Barcelona, pels danys ocasionats per l'incident al·ludit al paràgraf anterior. La fonamentació de la demanda fa referència a la sol·licitud de l'expedient resultant de l'atestat indicada al paràgraf anterior, tot manifestant que mai no ha rebut la còpia de l'expedient en qüestió.



3. La Reclamació presentada el 4 de desembre de 2019 indica que la persona reclamant no hauria rebut resposta a les seves accions.
4. El 10 de desembre de 2019 la GAIP requereix a la persona reclamant una major concreció de l'objecte de la seva Reclamació.
5. El 16 de desembre de 2019 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Barcelona 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. També li demana el nom de la persona que representarà l'Ajuntament en el procediment de mediació sol·licitat per la persona reclamant.
6. El 3 de gener de 2020, en resposta del requeriment efectuat el 10 de desembre de 2019, la persona reclamant manifesta a la GAIP que l'objecte de la Reclamació és la còpia íntegra de l'expedient administratiu resultant de l'atestat.
7. El 13 de gener de 2020 la GAIP rep l'informe de l'Ajuntament. Argumenta que la sol·licitud de la persona reclamant no és d'informació pública, sinó de responsabilitat patrimonial i s'ha d'atendre d'acord amb la legislació de procediment administratiu, i no amb la de transparència i accés a la informació pública. En conseqüència, demana la desestimació de la sol·licitud.
8. El 27 de gener de 2020 la GAIP rep un escrit de la persona reclamant on desisteix de la sol·licitud de mediació i demana que la Reclamació sigui resolta pel Ple de la GAIP.
9. El 30 de gener de 2020 la GAIP rep una notificació de l'Ajuntament, on manifesta que ha posat a disposició de la persona reclamant vista de l'expedient, atesa la seva condició de persona interessada. Ho acredita mitjançant còpia de dos correus electrònics enviats a l'advocada de la persona reclamant.
10. El 5 de febrer de 2020 la persona reclamant demana a la GAIP que no finalitzi la Reclamació fins que no hi hagi una clara voluntat municipal de facilitar còpia de l'expedient objecte de la Reclamació.

### **Fonaments jurídics**

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

L'article 39.1 LTAIPBGBG 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. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que deriva d'una sol·licitud d'informació pública.

L'article 2.c LTAIPBGBG 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 LTAIPBGBG, *"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 LTAIPBGBG 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 LTAIPBGBG 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. Admissibilitat de la Reclamació

L'Ajuntament considera que l'objecte de la sol·licitud de la que deriva la Reclamació és un expedient en curs en el que la persona reclamant té la condició de persona interessada, motius pels quals s'hauria de



regir per la legislació de procediment administratiu i no per la d'accés a la informació pública i, en conseqüència, no seria admissible aquesta Reclamació.

Des de la Resolució 17/2015, de 23 de desembre, la GAIP ve entenent que si bé l'accés de les persones interessades als procediments administratius oberts es regeix materialment per la normativa de procediment administratiu corresponent, que les garanteix un accés reforçat, això no impedeix que aquestes sol·licituds puguin ser emparades per la via de reclamació davant la GAIP, precisament per assegurar l'efectivitat del seu dret reforçat d'accés, tot amb ple respecte i aplicació preferent de la regulació material del procediment administratiu en qüestió. Es reproduïxen tot seguit fragments del fonament jurídic 2 de la Resolució 17/2015 citada, que són plenament aplicables al cas, malgrat el canvi legislatiu produït des d'aleshores en la legislació reguladora del procediment administratiu comú:

*Als Antecedents consta que la sol·licitud d'informació de la qual deriva la present reclamació es va fonamentar en la condició d'interessada que tindria la persona ara reclamant ...; tant és així que la normativa que invoca en suport a la seva sol·licitud d'informació és la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, sense citar en cap cas la legislació de transparència i accés a la informació pública. Aquestes circumstàncies porten a què calgui valorar si s'ha d'aplicar a aquest cas la legislació de transparència i accés a la informació pública, especialment si hom té en compte els efectes que pot tenir la disposició addicional 1a.1 LTAIPBG, segons la qual "l'accés dels interessats als documents dels procediments administratius en tràmit es regeix pel que determina la legislació sobre règim jurídic i procediment administratiu".*

*En primer lloc, cal assenyalar que el fet que, al formular la sol·licitud d'accés a la informació pública, la persona sol·licitant no hagi invocat cap precepte de la legislació de transparència i accés a la informació pública no comporta per si sol que no procedeixi aplicar aquesta normativa i les seves garanties. L'article 18.3 LTAIPBG estableix expressament que l'exercici del dret d'accés a la informació pública no requereix la invocació de cap norma, cosa que inclou la mateixa legislació de transparència; per tant, el fet que aquesta llei no hagi estat invocada per la persona sol·licitant no comporta per sí sol que no hagi de ser l'aplicable per tramitar la seva sol·licitud, en la mesura que aquesta té, com és el cas que ens ocupa, materialment per objecte l'accés a informació pública, tal com aquesta és definida per l'article 2 de l'LTAIPBG.*

*En segon lloc, i pel que fa al dret d'accés a la documentació que integra procediments administratius en tràmit, cal assenyalar que no hi ha cap disposició a l'LTAIPBG, inclosa la seva disposició addicional 1a, 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. Si la voluntat del legislador fos la de denegar l'accés als expedients tancats, ja ho hauria establert, i no ho fa, ni per activa, ni per passiva.*



*Més aviat tot el contrari: l'Exposició de motius de la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que té una disposició addicional 1a amb el mateix contingut de la disposició addicional 1a de l'LTAIPBG, assenyalava expressament com una de les limitacions de la regulació precedent del dret d'accés, que precisament pretén superar la nova legislació de transparència, el fet de limitar l'accés als documents continguts a procediments administratius ja finalitzats (apartat II de l'Exposició de motius, en relació amb l'article 37 LRJPAC). Està clar, doncs, que la voluntat del legislador no pot ser altra que la d'admetre i protegir l'exercici del dret d'accés, per part de qualsevol persona, a la informació pública, amb independència del caràcter obert o tancat dels procediments que la contenen.*

*Establert el dret de qualsevol persona a accedir a la documentació inclosa a procediments administratius oberts, cal valorar tot seguit si aquest dret es pot restringir quan qui l'exerceix té la condició de persona interessada en el procediment administratiu concernit. Per raons de mera obvietat cal descartar aquesta possibilitat, ja que seria una autèntica incongruència, contrària als més elementals principis d'igualtat i de no discriminació, oferir major accés i més ben garantit a la informació pública continguda en un procediment obert a la ciutadania en general, que a les persones que hi tenen la condició d'interessades. Cal tenir en compte, a més, que 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 1a 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 (en aquest sentit, l'article 26 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, reconeix sense restriccions a les persones interessades en un procediment administratiu en tramitació el dret a accedir a l'expedient i a obtenir una còpia dels documents que en formen part), 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 1a 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 la GAIP 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.*

*Per tant, la conseqüència de si es donés la circumstància de la disposició addicional 1a LTAIPBG seria bàsicament que tant l'Administració com la GAIP haurien de reconèixer a les persones interessades en el procediment administratiu (tant en el moment d'atendre les seves sol·licituds d'informació, com en el de resoldre les seves reclamacions o els seus recursos) el plus de legitimitat que pugui correspondre a aquesta condició, respecte de la predicable a la ciutadania en general, als efectes de poder ponderar més favorablement, si escau, el seu dret d'accés amb els altres drets o interessos que concorrin en el cas. ...*

En atenció a les anteriors consideracions, cal concloure que la Reclamació és admissible.

### **3. Dret d'accés a la informació sol·licitada**

Com ha quedat establert als antecedents i al fonament jurídic anterior, la persona reclamant demana l'accés a un procediment administratiu en el que hi ostenta la condició de persona interessada, perquè el va instar amb les seves actuacions. És tracta, per tant, d'informació pública, atesos els termes en què defineix aquest concepte l'article 2.b LTAIPBG, transcrit al fonament jurídic primer. Per una altra banda, no s'han invocat límits que puguin justificar la denegació de l'accés sol·licitat, ni és versemblant que n'hi hagi, atès que qui demana l'accés és la pròpia persona interessada en el procediment en qüestió, condició que fins i tot segurament comportaria la ponderació a favor de l'accés en cas de concurrència de límits legals.

Els antecedents posen de manifest que l'Ajuntament finalment hauria ofert a la persona reclamant tenir vista de l'expedient. Però el cas és que la persona reclamant demana i reitera que el que vol és obtenir-ne còpia.



L'article 36.1 LTAIPBG estableix l'obligació de l'Administració de subministrar la informació, en cas d'estimació de la sol·licitud, en el format en què hagi estat demanada. Tot i que l'article 36.2 LTAIPBG preveu diversos supòsits que permeten a l'Administració canviar el format en què lliura la informació, no s'ha posat de manifest cap circumstància, ni és versemblant que concorri, que justifiqui que l'Ajuntament pugui limitar l'accés sol·licitat a còpia de l'expedient a només vista, que és una forma d'accés més superficial i molt més limitada en el temps que la demanada.

En conseqüència, és procedent declarar el dret de la persona reclamant a obtenir còpia de l'expedient sol·licitat.

#### 4. *Seguiment de l'execució*

L'article 43.5 LTAIPBGBG 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 LTAIPBGBG 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 LTAIPBGBG, 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 LTAIPBGBG). 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 LTAIPBGBG.

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.

#### 5. *Publicitat de les resolucions de la GAIP*

L'article 44 LTAIPBGBG 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 20 de febrer 2020, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 797/2019 i declarar el dret de la persona reclamant a la còpia íntegra de l'expedient administratiu resultant de l'atestat indicat a l'antecedent 2.
2. Requerir a l'Ajuntament de Barcelona que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies.
3. Requerir a l'Ajuntament de Barcelona a informar la GAIP, dins del termini de quinze dies, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.
4. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 797/2019 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](mailto: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](http://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 LTAIPBGBG, 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 LTAIPBGBG.

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.