

Resolució 361/2025, de 13 de març

Número d'expedient de la Reclamació: 57/2025

Administració reclamada: Departament d'Empresa i Treball. Consorci Inspecció de Treball i Seguretat Social de Catalunya

Informació reclamada: diversa en relació a una inspecció de treball.

Sentit de la resolució: Desestimació parcial, estimació parcial, inadmissió parcial.

Resum: Malgrat tot el que s'ha afirmat fins ara, que és la posició que manté la GAIP quant a la inexistència d'un règim jurídic específic d'accés a la informació pública en matèria d'Inspecció de Treball, i fetes aquestes consideracions, és precís fer esment a 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. En el cas concret, el Departament ha informat en el marc d'aquesta Reclamació que s'estan duent a terme actuacions de comprovació respecte als requeriments formulats a l'ordre de servei 8/0012138/24, com actuació relacionada també amb l'ordre de servei 8/0014499/24 i, per tant, suposa l'aplicació del límit previst a l'article 21.1.b LTAIPBG (investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries) i s'ha de desestimar parcialment el dret d'accés a la informació pública relativa a la còpia de la documentació aportada per la Mancomunitat en aquest expedient donat que aquest no està conclòs. Ara bé, en la SAIP es formulen un seguit de peticions en format pregunta en relació a si la Mancomunitat La Plana ha facilitat un sèrie de documentació (fitxes descriptives del lloc de treball (2) i una ordre) (punts 1, 2 i 3 recollits en l'antecedent 2). Contràriament al posicionament del DET aquesta Comissió considera per donar resposta a aquestes qüestions no requereix de l'elaboració de cap informe, i és en si mateixa una dada en mans de l'administració i per tant, és informació pública. Per tant, s'estima parcialment el dret d'accés a la informació pública, això és a conèixer si la Mancomunitat ha lliurat els documents que es descriuen en els punts 1, 2 i 3 (fitxes descriptives del lloc de treball (2) i una ordre). I en darrer terme, pel que fa a la pretensió que s'emeti una valoració i es faci una revisió de les actuacions és procedent inadmetre parcialment la reclamació perquè aquesta no té per objecte el dret d'accés a la informació pública, sinó la valoració i una actuació, que depassa l'objecte del dret d'accés a la informació pública.

Paraules clau: Generalitat. Persona representant. Sindicats. Inspecció de treball. Expedients. Reclamació contra desestimació parcial i inadmissió parcial. Límits. Desestimació parcial. Estimació parcial. Inadmissió parcial.

Ponent: Mercè Aymerich i Boltà

Antecedents

1. El 14 de gener de 2025 entra a la GAIP la Reclamació 57/2025, presentada per una persona interessada contra el Departament d'Empresa i Treball - Consorci Inspecció de Treball i Seguretat Social de Catalunya (CITSSC), en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent d'acord amb la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència,



accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i el Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).

2. El 9 de desembre de 2024 la persona ara reclamant va presentar a la Inspecció Territorial de Treball i Seguretat Social una sol·licitud d'accés a la informació pública (SAIP) en la que es demana la següent informació en relació a l'actuació de la inspecció de treball amb la Mancomunitat La Plana en relació a l'expedient 8/0014499/24:

1) ¿La Mancomunitat La Plana ha facilitado a la inspectora de trabajo instructora la ficha descriptiva del puesto de trabajo de conductor de recogida viaria (ficha número 15) donde se recogen las funciones y tareas del puesto?

2) ¿La Mancomunitat La Plana ha facilitado a la inspectora de trabajo instructora la descripción del puesto de trabajo de conductor de recogida viaria que figura en la documentación de acción preventiva?

3) ¿La Mancomunitat La Plana ha facilitado a la inspectora de trabajo la orden de no bajar de las cabinas dada a los conductores de recogida viaria de la que el responsable de RRHH y de Prevención de Riesgos Laborales de la entidad sr.Humebtr Oferil informó en fecha 26 de julio de 2024 ante la misma inspectora en comparecencia (expediente 8/0012138/24) y que fue requerida por escrito por la inspección?

4) Todas las actuaciones practicadas por la inspección de trabajo, al máximo detalle, y copia de toda la documentación aportada la Mancomunitat La Plana en este expediente.

5) ¿Cómo es posible que la Inspección de Trabajo "no haya podido constatar ningún incumplimiento empresarial por parte de la Mancomunitat Intermunicipal Voluntària La Plana que constituya causa directa del accidente del trabajador XXX" ocurrido el 11 de abril de 2024, cuando:

-El propio Departament d'Empresa i Treball (a través del inspector y mediador YYY) informó a la UGT de Catalunya (representada por YYY, ZZZ y WWW) y a los miembros del comité de huelga (AAA y BBB) en el expediente de mediación número 08065/2024, que camión de recogida viaria tienen prohibido bajar de la cabina para participar en tareas de carga y descarga.

-La legislación vigente en materia de transportes prohíbe expresamente dicha participación en las tareas de carga y descarga.

-La documentación pública de la Mancomunitat demuestra que, contrariamente a lo estipulado, esta empresa obliga a los chóferes de estos vehículos a realizar precisamente aquello que la ley prohíbe y que el Departament d'Empresa i Treball indica que no se debe hacer.

-El accidente en cuestión ocurrió justamente porque el conductor bajó de la cabina del camión, no al finalizar la ruta ni en el destino final, sino durante el recorrido, para ayudar a



un operario de recogida en las tareas de recolección de residuos, ocupándose cada uno de un lado de la calle”.

I afegeix: “..Que se revise la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el expediente referenciado, considerando los elementos expuestos y practicando las diligencias que sean necesarias para determinar posibles incumplimientos empresariales en relación con el accidente de trabajo del Sr.CCC”.

Aquesta SAIP està signada per la persona reclamant en qualitat de Responsable d'Administració Local UGT-FeSP Vallès Oriental i la persona afectada pel referit accident.

3. El 7 de gener de 2025 el DET comunica la pròrroga del termini per resoldre la SAIP en aplicació de l'article 33.2 LTAIPBG. El termini queda ampliat fins el 24 de gener de 2025.
4. En la Reclamació presentada la persona reclamant argumenta que: “La administración en fecha 7 de enero de 2025 comunica una pròrroga para facilitar la documentación y en fecha 10 de enero de 2025 vueleve a notificar informe de las actuaciones (ya notificado semanas antes de presentar la solicitud de información pública) pero sin adjuntar la información pública solicitada en fecha 9 de diciembre de 2024”. I que necessita la informació per realitzar accions legals en defensa dels drets i interessos dels empleats i empleades públiques.
5. 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.
6. En la mateixa data la GAIP comunica la Reclamació al Departament d'Empresa i Treball i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe, 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.
7. El 4 de març el DET fa arribar la informació requerida. De l'informe emès es desprèn que:
 - 7.1 El 17 de gener de 2025 es va dictar resolució de la Direcció General de la Inspecció de Treball en el sentit següent: “1.Inadmetre la sol·licitud d'accés a informació pública amb el codi de tràmit CF8L0CG7N presentada en data 09/12/2024 per la persona sol·licitant, en els ordinals 1, 2, 3, i 5 i sol·licitud de revisió inspectora exposats en el punt 2 de l'apartat Fets. 2. Desestimar la sol·licitud d'accés a informació pública en relació al punt 4 de la seva sol·licitud exposat al punt 2 de l'apartat Fets.”
 - 7.2 Aquesta inadmissió i desestimació es fonamenta en síntesi en el següent:



- En la SAIP “es sol·liciten i qüestionen aspectes de contingut de les actuacions inspectores que van més enllà de la pretensió d'informació, el que va ser motiu d'admissió [inadmissió] en virtut de l'article 29.2 LTBG”.
- Respecte a la sol·licitud de còpia d'expedient, es desestima en virtut de la disposició addicional primera, punt 2 de la Llei 19/2014 que estableix: “L'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per la normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei”.
- Es manifesta que “la Llei 23/2015, de 21 de juliol, ordenadora del Sistema d'Inspecció de Treball i Seguretat Social (LOSITSS), és una llei del mateix rang legal que la Llei 19/2014 de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i posterior a aquesta. Considera que li són d'aplicació els articles 10 i 20.4 de la Llei 23/2015, de 21 de juliol, que regulen el deure de sigil i confidencialitat dels funcionaris de la Inspecció de Treball i Seguretat i la condició d'interessat, com a regulació específica d'accés a la informació.
- Atès l'anterior, la norma considera confidencial l'origen de qualsevol queixa i estan obligats a no revelar dades ni antecedents excepte en els casos legalment taxats (article 10.2 LOSITSS) i el denunciant no és interessat en la fase d'investigació, si bé té dret a ser informat dels fets constatats i de les mesures adoptades i només quan el resultat de la investigació afecti els seus drets individuals o col·lectius reconeguts per la normativa (article 20.4 LOSITSS).
- Es descriu la controvèrsia sostinguda entre la GAIP i la Inspecció de Treball, respecte de si la limitació d'accés a la informació pública de la Llei 23/2015 constitueix o no, un marc regulador d'un règim d'accés especial a la informació a les actuacions de la Inspecció de Treball, on la GAIP sosté que la Inspecció de Treball no disposa d'un règim específic de confidencialitat i, per tant, no impedeixen facilitar qualsevol informació sol·licitada d'acord amb la LTAIPBG. Es fa esment també a la posició compartida pel Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, que ha donat lloc a la corresponent impugnació de les seves resolucions per l'Organisme Estatal de la Inspecció de Treball i Seguretat Social, que interpreta el procediment de confidencialitat i accés a les actuacions de la Inspecció de Treball, com un procediment especial i que el fet que la LOSITSS no reguli de manera exhaustiva tot el procediment no ha de deixar sense efecte les previsions que són regulades de manera expressa. (S'esmenta la Sentència del Tribunal Suprem 314/2021, de 8 de març de 2021, en el sentit d'afirmar que : “aunque no se trate de regímenes completos, tales regulaciones parciales también resultan de aplicación de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley de Transparencia, manteniendo ésta su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en dicha Ley, a excepción de lo que



haya quedado desplazado por la regulación sectorial parcial"; i la Sentencia en cassació del Tribunal Suprem número 244/2023 de 27 de febrer de 2023).

- Pel que fa a la normativa del Sistema d'Inspecció de Treball i Seguretat Social, com a conseqüència dels recursos interposats per l'Advocacia de l'Estat contra les resolucions del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno s'ha dictat la Sentència en apel·lació de la Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Nacional de data 20 de març de 2024, Número de recurs 52/2023, que estima el recurs d'apel·lació i conclou que l'article 10 de la Llei 23/2015 recull un règim especial d'accés a la informació en relació amb les actuacions de la Inspecció de Treball. Atesa la sentència el CTBG va presentar recurs de cassació el 23 de maig de 2024 i el 13 de novembre de 2024 la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem el va admetre a tràmit i va declarar la qüestió plantejada d'interès cassacional objectiu.

- Afegim que concloes les actuacions en via administrativa queda expedita la via judicial en virtut de l'article 39.1 del Reial decret 138/2000, de 4 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament d'organització i funcionament de la Inspecció de Treball i Seguretat Social, relatiu a la col·laboració de la Inspecció de Treball amb l'Administració de Justícia, la Inspecció de Treball aportarà la documentació que es reclamada dins d'un procediment judicial.

- En darrer terme afegim que "Actualment per ordre de servei 8/0027485/24 s'estan duent a terme actuacions de comprovació respecte als requeriments formulats a l'ordre de servei 8/0012138/24, com actuació relacionada també amb l'ordre de servei 8/0014499/24".

8. El 6 de març la GAIP trasllada aquesta informació a la persona reclamant per al seu coneixement.
9. El mateix dia 6 la persona reclamant presenta al·legacions en el sentit següent:
Respecte al dret d'accés a la informació, refereix l'LTAIPBGE i LTAIPBG que estableixen qualsevol persona té dret a accedir a la informació pública sense necessitat de motivació, llevat de les excepcions legalment previstes. Igualment fa referència a l'article 105.b) de la CE que garanteix l'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius i l'article 53 de l'EEAA que reconeix el dret dels ciutadans a accedir a la informació en poder de les administracions públiques catalanes. Destaca el fet que "la present sol·licitud d'informació ha estat subscripta també pel treballador directament afectat, denunciant i defensat per UGT, la qual cosa reforça la legitimitat de la nostra petició. Tant UGT com el treballador són interessats legítims en el procediment, ja que la resolució de la Inspecció de Treball afecta directament els drets del treballador i a l'exercici de l'acció sindical en defensa dels interessos dels treballadors".

Respecte a les excepcions i limitacions al dret d'accés, "la Inspecció de Treball i Seguretat



Social de Barcelona ha fonamentat la denegació de l'accés a la informació sol·licitada argumentant que aquesta informació és confidencial i que la seva divulgació va més enllà dels límits de la Llei de Transparència. No obstant això, l'article 23 de la Llei 19/2013 estableix que només es podrà denegar l'accés a informació en cas que afecti la seguretat nacional, la defensa, la seguretat pública, la prevenció i investigació de delictes, la intimitat de les persones o el secret professional, entre altres raons d'interès general. Cap d'aquests supòsits és aplicable a la sol·licitud presentada, ja que es tracta d'informació sobre un expedient administratiu relacionat amb un accident laboral, la publicitat de la qual és necessària per garantir el compliment normatiu i la prevenció de riscos laborals. A més, l'article 24 de la Llei 19/2014 preveu que quan existeixin límits a l'accés, l'administració ha de ponderar l'interès públic en la divulgació enfront de les raons que justifiquin la restricció. En aquest cas, l'interès públic en la transparència i la seguretat en l'àmbit laboral preval sobre qualsevol possible reserva de confidencialitat. D'altra banda, la Llei 23/2015, de 21 de juliol, Ordenadora del Sistema d'Inspecció de Treball i Seguretat Social, a la qual al·ludeix la resolució denegatòria, no pot en cap cas limitar o restringir drets fonamentals reconeguts en la Constitució i en la normativa de transparència. D'acord amb l'article 53 de la Constitució Espanyola, qualsevol limitació de drets fonamentals ha d'estar prevista en una norma amb rang de llei orgànica i complir amb els principis de proporcionalitat i necessitat. En aquest cas, el dret d'accés a la informació pública és una manifestació del dret fonamental a rebre informació veraç (article 20 CE), així com una garantia per a l'exercici de la llibertat sindical i la tutela judicial efectiva.

El Tribunal Constitucional ha assenyalat en reiterades ocasions que qualsevol restricció a l'accés a la informació ha de ser interpretada de manera restrictiva i que el principi de transparència ha de prevaldre sobre l'opacitat administrativa".

Respecte al dret de participació dels sindicats i deure de transparència fa referència a l'article 7 de la Llei Orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de Llibertat Sindical (LOLS) reconeix el dret dels sindicats a exercir funcions de control sobre l'aplicació de la normativa laboral i de prevenció de riscos laborals. Aquest dret implica l'accés a la informació relativa a l'actuació de la Inspecció de Treball en qüestions que afectin els treballadors representats per l'organització sindical; i l'article 64 de l'ET que reconeix el dret dels representants dels treballadors a rebre informació i ser consultats sobre les decisions empresarials que puguin afectar els empleats, incloent-hi la prevenció de riscos laborals.

Respecte a la informació objectiva, senzilla i totalment accessible, argumenta que "la informació sol·licitada no conté dades confidencials ni afecta la intimitat de cap persona. I a més és informació objectiva, accessible i molt fàcil de facilitar motiu pel qual és totalment incomprensible aquesta oposició per part de la Inspecció de Treball: a) És rellevant per determinar la possible manca de diligència en la instrucció i/o l'incompliment de l'obligació



de col·laboració de l'empresa denunciada amb la Inspecció de Treball, afectant directament els drets de la UGT de Catalunya en les accions legals que s'estan portant a terme; b) No requereix cap tasca complexa d'elaboració, ja que només implica confirmar si s'ha aportat certa documentació o, en tot cas, remetre la informació que la inspecció ha d'haver utilitzat o tenir en el seu poder; c) No està en fase d'elaboració ni té prevista la seva publicació en el termini de tres mesos.

l sol·licita:

El lliurament de la informació sol·licitada en la petició original presentada per UGT en relació amb l'expedient 8/0014499/24.

L'aplicació del principi de ponderació establert en la Llei 19/2014, considerant l'interès general en la divulgació de la informació sol·licitada.

En cas que es mantingui la negativa, es facilitin els fonaments jurídics específics que justifiquin la limitació de l'accés en aquest cas concret, conforme a la normativa de transparència.

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 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i 29 del Decret 111/2017, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (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 el dret reforçat de la persona reclamant

Pel que fa al dret dels representants sindicals a rebre informació que afirma la persona reclamant en les seves al·legacions (anteriorment 9), si bé l'article 7 de la LOLS els reconeix capacitat representativa en l'àmbit específic de la comunitat autònoma les funcions i les facultats enumerades en el número 3 de l'article 6, així com la capacitat per exercir la representació institucional davant les administracions públiques o altres entitats o organismes de caràcter estatal; no els reconeix el caràcter reforçat a obtenir accés a la informació pública com si ho fa als delegats sindicals d'acord amb les previsions de l'article 10.3.1 LOLS que els atorga "les mateixes garanties que les establertes legalment per als membres dels comitès d'empresa o dels òrgans de representació que s'estableixin en les administracions públiques, així com els drets següents a més del que es pugui establir mitjançant un conveni col·lectiu" entre les quals "Tenir accés a la mateixa informació i documentació que l'empresa posi a disposició del comitè d'empresa. Els delegats sindicals estan obligats a guardar sigil professional en les matèries en què legalment escaigui". Així mateix, i pel que fa als comitès d'empresa, cal referir l'article 64 Reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre, pel qual s'aprova del text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors (ET) relatiu als drets d'informació i consulta i competències.

En el cas concret, la persona reclamant que actua com a representant del treballador afectat també ho fa en qualitat de representant d'UGT. Aporta poder del secretari del sector d'Administració Local d'UGT per realitzar les següents gestions "formar part de la Mesa General de Negociació i totes aquelles tasques que comportin acció sindical en la Mancomunitat Intermunicipal Voluntària La Plana. I de la mateixa manera, pot contestar i respondre a les demandes o circumstàncies que se desprenguin de l'esmentat càrrec, atenent al reconeixement de les signatures i de les personalitats aquí reflectides, sempre i quan es protegeixen els meus drets i es beneficiïn els meus propis interessos". Per tant, aquest poder li atorga representativitat per a l'exercici d'aquestes funcions, però no actua ni com a delegat sindical ni com a comitè d'empresa i, per tant, no gaudeix d'un dret reforçat pel que fa a l'accés a la informació pública.

3. Sobre la desestimació parcial del dret a la informació sol·licitada

L'objecte d'aquesta reclamació es refereix a l'accés a un expedient incoat per la Inspecció Territorial de Treball a partir de la denúncia formulada per la persona reclamant, en qualitat de representant del treballador afectat. Es considera que la informació demanada és informació pública d'acord amb l'article 2.b) de l'LTAI PBG ja que és "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 els seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei”.

D'acord amb els articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, qualsevol persona hi té dret, llevat que concorrin causes legals que en determinin la denegació o l'accés restringit i que s'han d'interpretar de manera proporcional a la seva finalitat i a la presència d'interessos públics i privats que hi concorrin (article 22.1 LTAIPBG). L'exercici d'aquest dret no és condicionat a la concurrència d'un interès personal i no resta subjecte a motivació prèvia expressada (art. 26.2 *in fine* de l'LTAIPBG) i tampoc requereix invocació de cap norma (art. 18.2 LTAIPBG). La persona reclamant manifesta ser part interessada com representant d'UGT i de la persona a denunciant i manifesta que “es necessita per realitzar accions legals en defensa dels drets i interessos dels empleats i empleades públiques”.

En primer lloc, s'ha d'advertir que el dret d'accés no és un dret absolut i, per tant, malgrat que la informació reclamada tingui la consideració d'informació pública no vol dir que hagi de ser accessible sempre i en qualsevol cas.

Dit això, cal verificar si els arguments proporcionats per la Inspecció de Treball poden realment justificar la inadmissió parcial i la desestimació parcial de la informació sol·licitada i si aquesta pot estar afectada per algun dels límits previstos a l'LTAIPBG, la qual cosa obligaria a ponderar els diversos interessos en presència en aquest supòsit concret.

Pel que fa a la desestimació a la sol·licitud de còpia de la documentació (punt 4 de la SAIP) la Inspecció de Treball argumenta el següent: en primer lloc, el secret o confidencialitat del procediment seguit davant la Inspecció de Treball i Seguretat Social, establert a l'article 10 de la LOSITSS, quedant justificada, al seu entendre, l'aplicació del límit establert a l'article 21.1 c) de la Llei 19/2014, de 29 de desembre: “secret o confidencialitat establert per una norma amb rang de llei”, en segon lloc, que el denunciant davant la IT no ostenta la condició d'interessat d'acord amb l'establert a l'article 20.4 de la Llei 23/2015, de 21 de juliol, i en tercer lloc, que en el cas que ens ocupa, actualment per ordre de servei 8/0027485/24 s'estan duent a terme actuacions de comprovació respecte als requeriments formulats a l'ordre de servei 8/0012138/24, com actuació relacionada també amb l'ordre de servei 8/0014499/24.

Pel que fa als dos primers arguments aportats per la Inspecció de Treball en el seu informe, cal recordar que és doctrina de la GAIP “(...) que no es pot considerar que els preceptes esmentats tinguin l'entitat i l'abast material suficient per ser considerats un règim jurídic especial d'accés a la informació. Aquestes normes no regulen el procediment, ni els terminis, ni els òrgans responsables de resoldre, ni la legitimació, ni l'àmbit d'aplicació, ni el sentit del silenci, ni l'aplicació de límits, en definitiva, no regulen un veritable règim d'accés especial que pugui substituir l'aplicació del règim general d'accés regulat per l'LTAIPBG com ho són, per exemple,



el règim d'accés a la informació mediambiental, o el règim d'accés dels electes a la informació de la seva Corporació" (Resolució 73/2019, de 8 de febrer).

Com ja ha considerat la GAIP amb anterioritat, els preceptes invocats per l'IT es limiten a reglar la condició jurídica que té en el procediment tramitat per l'IT la persona denunciante, d'una banda, i el drets de la persona inspeccionada, de l'altra, i l'accés a l'expedient en un i altre cas no és més que una conseqüència de la seva condició de persona interessada o no en el procediment. Així, la normativa invocada per la IT exclou de la condició de persona interessada a la persona denunciante dels fets que originen la posterior inspecció, i que en el cas que ens ocupa és la mateixa persona representada pel reclamant que sol·licita l'accés a la informació pública i que reclama ara davant la GAIP. Amb tot, aquesta mera referència a la condició de persona denunciante no interessada en un procediment d'inspecció de l'IT, no justifica que es pugui considerar un règim especial d'accés que desplaci l'LTAIPBG a un règim de supletorietat, ni menys encara que pugui justificar que un àmbit sencer i complet de l'activitat administrativa, com ho és la inspecció de treball, quedi exclòs automàticament i sense cap ponderació casuística de la possibilitat d'accedir-hi. Aquesta interpretació portaria a acceptar i legitimar que després de l'entrada en vigor de la legislació de transparència puguin existir i mantenir-se àmbits administratius íntegrament exclosos del règim de control i accés que s'aplica a tota la informació derivada de l'activitat de l'Administració, la qual cosa és inacceptable des de la perspectiva de la pròpia lògica i principis del nou marc de relació de les administracions amb la ciutadania, i seria, fins i tot, contrari a dret, ja que el principi de transparència s'ha d'aplicar de manera prevalent i les seves limitacions només poden derivar d'una previsió legal específica que així ho estableixi expressament (art. 7 LTAIPBG).

No es pot considerar, doncs, que la LOSITSS constitueixi un marc regulador d'un règim d'accés especial a les actuacions de la Inspecció de Treball en els termes i amb els efectes regulats a la Disposició Addicional Primera.2 LTAIPBG, la qual cosa suposaria desplaçar la LTAIPBG a una aplicació subsidiària. A més, s'ha d'emfasitzar, de nou, que l'LTAIPBG dissenya un procediment d'accés a la informació pública (i, com hem vist, ningú no discuteix que la informació objecte de reclamació ho és, ja que és informació elaborada per l'administració en l'exercici de les seves funcions inspectores, article 2.b LTAIPBG) de caràcter antiformalista, no condicionat a la concurrència d'un interès legítim en l'accés, ni a la invocació de la fonamentació jurídica del dret (article 18.2 LTAIPBG). D'això se'n deriva que no resulta exigible per a l'admissió de la sol·licitud d'informació, i d'aquesta reclamació, la condició jurídica de la persona reclamant com a persona interessada en els expedients l'accés al qual es reclama. El cert és que, encara que la persona reclamant no tingués directament emparat i reconegut el dret d'accés i còpia a l'expedient de la fase d'investigació com a persona denunciante, això no prohibeix ni impedeix que es pugui i s'hagi de considerar si la petició d'accés a aquest



expedient pot ser estimable per aplicació del règim general d'accés a la informació de la LTAIPBG. I justament des d'aquest punt de vista, hem de considerar els límits previstos en la legislació de transparència.

En el darrer punt de l'informe el DET, sense invocar-ho explícitament, indica que s'estan duent a terme actuacions de comprovació respecte als requeriments formulats, i per tant, suposaria l'aplicació del límit previst a l'article 21.1.b LTAIPBG (investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries). D'acord amb l'article 69.3 del Decret 8/2021 "s'entén que l'accés a la informació pública pot perjudicar la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries en la mesura que, entre d'altres, pugui obstaculitzar, dificultar o interferir una investigació en curs, destruir proves o sostreure els presumptes infractors o persones investigades de l'acció de la justícia o de l'activitat sancionadora de l'administració pública, així com qualsevol altra conducta que pugui comprometre el procediment en tràmit o entorpir o perjudicar l'èxit de les actuacions en curs."

Per tant, tenint en compte aquesta afirmació i les previsions referides, en aplicació del límit previst a l'article 21.1.b LTAIPBG, aquesta Comissió no pot més que desestimar el dret d'accés a la informació pública relativa a la còpia de la documentació aportada per la Mancomunitat en aquest expedient donat que aquest no està conclòs i s'estan duent a terme comprovacions.

4. Sobre l'estimació parcial del dret a la informació sol·licitada

En la SAIP es formulen un seguit de peticions en format pregunta en relació a si la Mancomunitat La Plana ha facilitat un sèrie de documentació (fitxes descriptives del lloc de treball (2) i una ordre) (punts 1, 2 i 3 recollits en l'antecedent 2).

Respecte aquestes qüestions el DET inadmet en aplicació de l'article 29.2 LTAIPBG i l'article 53.3 del Decret 8/2021. És a dir, que entén que es tracta de consultes jurídiques o peticions d'informes o dictàmens, sens perjudici dels supòsits de consulta o orientació establerts per la legislació general de procediment administratiu i per les lleis sectorials que es demanin d'acord amb la normativa corresponent. L'article 53.3 del Decret afegeix que "no són sol·licituds d'accés a informació pública les sol·licituds o peticions que tinguin per objecte la pretensió que les administracions públiques duguin a terme qualsevol altra actuació diferent de la de proporcionar informació pública preexistent o que s'adreixin a l'Administració de justícia, al poder legislatiu, o a les persones i entitats privades incloses en l'article 3.1, apartats d) i e), de la Llei 19/2014, del 29 de desembre".

Doncs bé, contràriament la GAIP considera que per donar resposta a aquestes qüestions no requereix de l'elaboració de cap informe, i és en si mateixa una dada en mans de l'administració i per tant, és informació pública. No oblidem que l'article 1.2 de l'LTAIPBG la Llei



vetlla per "(...) establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública". Per tant, conèixer si l'administració denunciada ha lliurat a l'administració inspectora la documentació requerida és una informació que s'ajusta a la finalitat de la llei. Per tant, s'estima parcialment el dret d'accés a la informació pública, això és a conèixer si la Mancomunitat ha lliurat els documents que es descriuen en els punts 1, 2 i 3 (fitxes descriptives del lloc de treball (2) i una ordre).

5. Sobre la inadmissió parcial del dret a la informació sol·licitada

En darrer terme pel que fa al punt 5 de la SAIP (com és possible que la IT no hagi constatat cap incompliment...) i la petició de revisió de l'actuació, aquesta Comissió s'alinea amb les consideracions formulades pel Departament.

La persona reclamant pel que fa al punt 5 demana que l'IT faci una valoració després d'haver emès un informe i per tant, no és pot considerar en cap cas informació pública; i de la mateixa manera pel que refereix a la petició de revisió de les actuacions.

Informar a la persona reclamant que la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública vetlla pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública i exerceix les funcions d'acord amb l'article 7 Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP). Entre aquestes hi ha la de resoldre les reclamacions contra les resolucions expresses o presumptes i les comunicacions que substitueixin les resolucions en matèria d'accés a la informació pública (article 7.2 b del RGAIP). L'article 44 d'aquest Reglament, 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 aquestes peticions el que es pretén és que les administracions públiques duguin a terme una actuació diferent de la de proporcionar informació pública preexistent. Per això, i en aplicació a l'article 33.2 del RGAIP aquesta Comissió ha d'inadmetre parcialment la reclamació perquè aquesta no té per objecte el dret d'accés a la informació pública, sinó la valoració i una actuació, que depassa l'objecte del dret d'accés a la informació pública.



6. *Obligatorietat dels titulars de documents públics a disposar d'un sistema de gestió documental (SGD)*

L'article 7 de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i gestió de documents modificada per la Llei 20/2015, de 29 de juliol estableix l'obligatorietat dels titulars de documents públics a disposar d'un sistema de gestió documental (SGD) que garanteixi el tractament correcte dels documents en tot el seu cicle de vida i que permeti complir amb les obligacions de transparència. L'article 8 afegeix que l'organització, l'avaluació i la conservació dels documents públics i l'accés a aquests són responsabilitat directa dels titulars respectius.

En l'àmbit de la Generalitat, les seves entitats autònomes, empreses públiques i consorcis amb participació majoritària de la Generalitat, el SGD es regula pel Decret 76/1996, de 5 de març, pel qual es regula el sistema general de gestió de la documentació administrativa i l'organització dels arxius de la Generalitat de Catalunya.

El capítol X del Reial decret 4/2010, del 8 de gener, pel qual es regula l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat en l'àmbit de l'Administració electrònica estableix que les AAPP han d'adoptar les mesures organitzatives i tècniques per a garantir la recuperació i conservació del document electrònic entre aquestes, la definició d'una política de gestió de documents, la inclusió en els expedient d'un índex electrònic signat per l'òrgan o entitat que garanteixi la integritat de l'expedient electrònic i permeti la seva recuperació, la identificació única i inequívoca de cada document que permeti classificar-lo i recuperar-lo, l'associació de metadades, la classificació d'acord amb un quadre de classificació, el període de conservació segons les convencions de cada comissió avaluadora, l'accés complet i immediat dels documents entre d'altres.

Pel que fa a gestió de la documentació i arxiu dels documents electrònics, la Disposició Addicional Onzena de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya estableix, entre altres, que els documents electrònics s'han de gestionar i conservar en expedients electrònics d'acord amb les prescripcions de la normativa en matèria d'arxius i documents.

Igualment, l'article 67 del Decret 76/2020, de 4 d'agost, d'Administració digital estableix que el SGD garanteix el compliment de la política de gestió documental i arxiu i que els sistemes d'informació i aplicacions de gestió han d'emprar preferentment les eines de gestió documental corporatives. En cas d'emprar solucions no corporatives, aquestes han de garantir el compliment de les polítiques de gestió documental al llarg de la fase de tramitació i han de ser aprovades d'acord amb l'apartat 2 de l'article 33 d'aquest Decret. L'article 68, relatiu a l'arxiu digital únic, detalla les característiques i condicions per garantir la implementació de les polítiques de gestió documental i el seu compliment.



L'ordre CLT/172/2014, de 14 de maig, per la qual s'aprova el protocol de gestió de documents electrònics i arxiu de la Generalitat de Catalunya, determina les condicions tècniques i organitzatives de classificació funcional, seguretat i disposició dels documents administratius des de l'inici del procediment administratiu, amb la finalitat de garantir-ne l'autenticitat, la fiabilitat, la integritat i la disponibilitat futura. Així mateix, el protocol fixa les directrius corporatives en matèria d'arxiu electrònic. Aquesta ordre, d'acord amb la Disposició transitòria sisena del referit Decret 76/2020 és vigent fins que s'aprovi el model organitzatiu que ha preveure la planificació, el seguiment i avaluació dels resultats, participació en la definició dels sistemes d'informació corporatius transversals i disposició dels recursos necessaris per fer efectiu el desplegament de l'Administració digital.

Tanmateix, l'LTAIPBG reconeix els sistemes de gestió de documents públics com a facilitadors de dades i documents autèntics (art. 5.2), la necessitat d'estructurar la informació seguint criteris temàtics i cronològics, seguint el quadre de classificació documental corporatiu i incorporant-hi índexs o guies de consulta (art. 6.1.d) i l'obligació d'establir un sistema de gestió de documents, informació i dades integrat que permeti la interoperativitat entre les administracions, la localització de qualsevol document o informació i la vinculació automàtica de cada document o conjunt de dades al seu règim d'accés i publicitat (art. 19.3).

Altrament, l'article 19.2 de la Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català que regula els documents que integren el patrimoni documental de Catalunya inclou, entre altres, "els documents produïts o rebuts, en l'exercici de llurs funcions i com a conseqüència de llur activitat política i administrativa, per la Generalitat, pels ens locals i per les entitats autònomes, les empreses públiques i les altres entitats que en depenen" i en conseqüència estan subjectes al Decret 13/2008, de 22 de gener, sobre accés, avaluació i tria de documents.

Així doncs, atenent a aquests preceptes legals, la informació sol·licitada i reclamada, en el cas que existeixi, ha de formar part d'un expedient administratiu o de diferents expedients administratius, que han d'estar perfectament classificats de manera que permeti la seva recuperació i facilitar-ne, si escau, l'accés.

7. Seguiment de l'execució

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió les actuacions fetes per a executar els acords de mediació i per a donar compliment a les resolucions dictades per la Comissió". Sobre la base d'aquestes comunicacions i de les efectuades per les persones interessades, la GAIP ha de fer seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el que preveuen els articles 48 i 49 RGAIP i l'apartat 30 del seu Manual de reclamació, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.



L'article 43 LTAIPBG estableix que si l'Administració incompleix el termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP per lliurar la informació reclamada, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment; la desatenció d'aquest requeriment, vista la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, ha de ser qualificada d'infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública (que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG). L'article 49.2 RGAIP preveu que, als efectes anteriors, la Comissió pot posar aquests fets en coneixement dels òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador corresponent a què fa referència l'article 86 LTAIPBG.

Així mateix, l'article 25.2.k RGAIP preveu la publicació en el web de la Comissió dels casos que els seus requeriments han estat desatesos pels subjectes obligats.

8. 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 13 de març de 2025, resol per unanimitat:

1. Desestimar parcialment la Reclamació 57/2025, això és a la còpia de la documentació aportada per la Mancomunitat en aquest expedient, d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 3.
2. Estimar parcialment la Reclamació 57/2025, això és a conèixer si la Mancomunitat ha lliurat la documentació requerida, d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 4.
3. Inadmetre parcial la Reclamació 57/2025 d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 5.
4. Requerir al Departament d'Empresa i Treball que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies.
5. Requerir al Departament d'Empresa i Treball 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.



6. Convidar a la persona reclamant que informi la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
7. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 57/2025 i donar publicitat d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Iolanda Pineda Balló
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, 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.

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 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.