

Resolució 391/2023, de 18 de maig

Número d'expedient de la Reclamació: 223/2023

Administració reclamada: Ajuntament de la Selva del Camp

Informació reclamada: Actes de les reunions realitzades entre l'Ajuntament de la Selva del Camp i el comitè d'empresa durant l'any 2022.

Sentit de la resolució: Estimació

Resum: La informació reclamada és, sense cap mena de dubte, informació pública en quant que és testimoni de l'activitat o de l'exercici de les seves funcions de l'administració reclamada i no el fet que l'ajuntament al·legui que la confecció i redacció recau en la Presidència i Secretaria del Comitè d'empresa, càrrecs que no ocupa la representació de l'empresa, no l'eximeix de la responsabilitat de tenir-les i permetre'n l'accés tenint en compte el caràcter d'accés lliure que li atorga l'ordenament jurídic. Les actes, en sí, són testimoni dels acords adoptats entre les parts, que cal validar i signar per després poder verificar-ne el compliment. El caràcter reforçat de regidora de la persona reclamant, només fa que emfatitzar aquest dret d'accés. En quan als límits d'accés, no s'aprecia d'ofici per part d'aquesta Comissió cap dels límits d'accés previstos a l'article 164.3 TRLMRLC que pugui justificar la restricció de l'accés.

Paraules clau: Ajuntaments. Electes locals. Actes. Comitè d'empresa. Reclamació contra silenci.

Ponent: Mercè Aymerich Boltà

Antecedents

1. El 22 de febrer de 2023 té entrada a la GAIP la Reclamació 223/2023, presentada contra l'Ajuntament de la Selva del Camp, 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 3 de gener de 2023 la persona reclamant presenta una instància sol·licitant: "accés i còpia de la següent informació pública en qualitat de regidora de la corporació, a fi i efecte de poder exercir les meves funcions com a electe: Actes de les reunions realitzades durant l'any 2022 amb el comitè d'empresa".
3. El 23 de febrer de 2023, la GAIP comunica l'admissió provisional de 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 la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.

4. El 3 de març de 2023, la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de la Selva del Camp i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li envii un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de què deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
5. El 6 d'abril de 2023 la GAIP reitera el requeriment descrit en el paràgraf anterior.
6. En data 3 de maig l'Ajuntament tramet informe a la GAIP en el sentit següent: "En relació al vostre expedient de queixa amb el núm. de registre 9015-432970/2023, us comunico que aquest Ajuntament no disposa de les "actes de les sessions mantingudes entre l'Ajuntament de la Selva del Camp i el comitè d'empresa" durant l'any 2022.

La confecció i redacció de les actes correspon a la Presidència i Secretaria del Comitè, càrrecs que no ocupa la representació de l'empresa Ajuntament de la Selva del Camp.

Per altra banda, les actes que puguin redactar-se no es lliuren al Registre General per al seu arxiu, per exemple".

Fonaments jurídics

1. Admissibilitat de la reclamació, competència de la GAIP i contingut i abast general del dret d'accés a la informació pública

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que "Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol".

La reclamació es presenta per part d'una persona regidora del mateix Ajuntament. Aquesta condició d'electe local de la persona reclamant no és obstacle per a l'admissió a tràmit d'aquesta Reclamació, tal i com la GAIP ve assenyalant en nombroses Resolucions - la primera de les quals la que va resoldre la Reclamació 3/2016-, com ha estimat el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) en la seva sentència 1074/2019, desestimàtoria del recurs ordinari 334/2016, que precisament atacava la competència de la GAIP per atendre reclamacions d'electes locals i negava l'admissibilitat de què els electes locals poguessin



emprar per a la defensa del seu dret d'accés la via de reclamació prevista a l'LTAIPBG, sentència que va ser recorreguda davant del Tribunal Suprem, (rec. 3382/2020) i plenament confirmada per l'alt tribunal en la seva Sentència 312/2022, de 10 de març de 2022, que estableix jurisprudència sobre l'admissió de les reclamacions dels electes locals davant els òrgans de garantia del dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'aplicació supletòria de la legislació de transparència respecte dels règims jurídics especials d'accés prevista a la Disposició Addicional Primera.2 de les lleis bàsica i autonòmica de transparència i accés a la informació pública.

El TSJC, en la sentència 1074/2019, confirma la competència de la GAIP per atendre reclamacions dels electes locals i valida que els electes locals puguin emprar la via de reclamació de l'LTAIPBG, remetent-se als propis arguments i fonaments jurídics exposats per la GAIP en les resolucions recorregudes, que es concreten en què tot i que la normativa de règim local (article 164 del Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, TRLMRLC, aprovat pel Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, que cal recordar que és anterior l'LTAIPBG) remet per a la seva garantia a la jurisdicció contenciosa administrativa, el cert és que l'aplicació supletòria de la normativa de transparència expressament establerta a la Disposició addicional primera, apartat 2, de l'LTAIPBG permet i legitima la intervenció d'aquesta Comissió en garantia del dret d'accés de les persones regidores, si aquestes voluntàriament opten per demanar la seva empara, sens perjudici del seu dret a obtenir la tutela de la jurisdicció contenciosa administrativa. I, de fet, no tindria cap sentit que es negués aquesta via de reclamació gratuïta i voluntària als electes locals perquè no tindria cap sentit que en l'exercici d'un dret fonamental com és el de l'article 23 CE, tinguessin menors garanties que la resta de ciutadans quan volen accedir a informació pública.

A aquests arguments, la Sentència 1074/2019 afegeix les consideracions següents:

“1ª: Les Resolucions GAIP van indicar -amb un sentit comú aclaparador- que aquells que representen la ciutadania a les institucions públiques, no poden gaudir d'un dret d'accés a la documentació pública, d'abast i qualitat inferior que quan aquest mateix dret l'exerciten llurs representats individualment considerats.

La Disposició addicional primera, punt 2, de la Llei 19/2014, estableix que l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial es regularà per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta Llei. Això vol dir que en l'àmbit local, les previsions que regulen l'accés dels electes a la documentació corporativa (art. 77 de la Llei bàsica de règim local; art. 164 del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya; i art. 14, 15 i 16 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, aprovat mitjançant RD 2568/1986, de 28 de novembre), s'han de veure completades per les previsions de la Llei 19/2014. Amb molta més raó si tenim present:



-Que la Llei 19/2014 té la condició de norma reguladora dels drets, les obligacions i les garanties essencials en les matèries que regula, que són aplicables amb caràcter general a l'actuació i els funcionament de l'Administració (punt 1 de la Disposició final primera) i

-Que, alhora, les lleis sectorials (les de règim local en serien un cas) s'han d'interpretar d'acord amb el que estableix la Llei 19/2014 i, pel cas d'establir excepcions respecte al règim general, "aquestes han d'ésser explícites i respondre a una causa que les justifiqui" (punt 2 de la Disposició final primera).

D'acord amb això, la GAIP admet les reclamacions presentades a l'empara de l'LTAIPBG per una persona electe local, per bé que, de conformitat amb la disposició addicional primera, apartat 2, de l'LTAIPBG, aplicarà el dret material derivat de la legislació de règim local (art. 164 TRLMRLC) en tot allò que s'hi reguli amb caràcter especial (terminis, límits, silenci), i supletòriament l'LTAIPBG, en allò que no hi és previst (procediment general de garantia del dret d'accés per la via de la reclamació davant la GAIP).

L'article 164.1 TRLMRLC disposa que "tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir de l'alcalde o alcaldessa o del president o presidenta, o de la comissió de govern, tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de llur funció, amb l'obligació de respectar-ne la confidencialitat si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers" (article 164.6 TRLMRLC). El règim d'accés dels electes locals abasta, d'una banda, el dret a obtenir la documentació íntegra de tots els assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats, des del mateix moment de la convocatòria, que l'Ajuntament té l'obligació de proporcionar-los sense necessitat de petició prèvia (article 164.4 TRLMRLC); d'altra banda, els electes locals poden sol·licitar qualsevol altra informació de la corporació, i només podrà es desestimar per resolució motivada, dins dels quatre dies següents a formalitzar la sol·licitud, si el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge o si es tracta de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial (article 164.3 TRLMRLC).

L'aplicació supletòria de l'LTAIPBG justifica que es tinguin en compte en l'aplicació d'aquests límits els principis i criteris establerts als apartats 2 i 3 del l'article 20 LTAIPBG: "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, de manera que l'article 22 LTAIPBG requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: "1. 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".

La reclamació reuneix els requisits establerts als articles 42.1 LTAIPBG i 30, 31, 32 i 33 RGAIP i, per tant, és admissible a tràmit.

2. Objecte de la reclamació i límits a l'accés

L'Ajuntament al·lega davant d'aquesta Comissió que "no disposa de les actes de les sessions mantingudes entre l'Ajuntament de la Selva del Camp i el comitè d'empresa" perquè la seva "confecció i redacció correspon a la Presidència i Secretaria del Comitè, càrrecs que no ocupa la representació de l'empresa Ajuntament de la Selva del Camp".

Les actes són documents públics que constaten les incidències, les deliberacions i els acords presos en una reunió, les intervencions i els acords d'un acte, d'un esdeveniment de naturalesa jurídica o d'un fet qualsevol perquè en quedi constància. Concretament, les actes de les reunions amb el comitè d'empresa registren els temes tractats i els acords adoptats entre les parts (Ajuntament i comitè d'empresa) amb la finalitat de certificar-los i donar-ne validesa. Per tant, l'Ajuntament n'és una part imprescindible i en les reunions que es celebren hi és degudament representat per la persona específicament designada. Un cop confeccionades i redactes, la representació municipal ha de validar-ne el contingut i, un cop signades, l'ha d'incorporar a l'expedient corresponent.

Per tant, el fet de no confeccionar-les o redactar-les no l'eximeix de la responsabilitat de disposar d'elles i gestionar-les adequadament en el marc de la gestió del personal, i més concretament, de les relacions laborals. I més tenint en compte que el comitè d'empresa és un òrgan de representació col·lectiva en el propi Ajuntament, regulat en l'article 63, 64, 65 i 66 del Reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors, i tenen el dret d'informació, consulta i un seguit de competències que els permet exercir funcions de vigilància, participació i col·laboració i, de la negociació col·lectiva regulat en el títol III d'aquest mateix Reial Decret.

Pel que fa a la consideració d'informació pública, cal referenciar l'article 6.1 de la Llei 10/2021, de 13 de juliol, d'arxius i documents que estableix que són documents públics els que



produeixen les administracions locals en l'exercici de les seves funcions i l'article 2 LTAIPBG que 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."

Dit tot això, no hi ha dubte que el que es sol·licita és informació pública amb independència de qui sigui l'encarregat de la confecció i redacció, i per tant, l'Ajuntament ha de garantir-ne la seva gestió i el seu accés.

La regidora reclamant afirma no haver rebut resposta de l'Ajuntament, silenci que ha quedat acreditat per l'Ajuntament de la Selva del Camp amb la seva resposta a aquesta Comissió.

Cal recordar el caràcter reforçat del dret d'accés a la informació pública de la persona reclamant com a membre electe de la corporació. En aquest sentit, s'expressa l'article 164.1 TRLMRLC, en disposar que tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir de l'alcalde o alcaldessa, o de la Junta de govern, "tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de llur funció", amb l'obligació de respectar-ne la confidencialitat si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers (article 164.6 TRLMRLC).

D'acord amb aquest caràcter reforçat de llur dret d'accés a la informació pública, els electes locals poden sol·licitar qualsevol informació de la corporació, i només es podrà desestimar per resolució motivada, dins dels quatre dies següents a formalitzar la sol·licitud, si el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge o si es tracta de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial (article 164.3 TRLMRLC).

Quant als límits d'accés, no s'aprecia d'ofici per part d'aquesta Comissió cap dels previstos a l'article 164.3 TRLMRLC que pugui justificar la restricció de l'accés. Ara bé, en cas d'haver-n'hi caldrà tenir en compte el que disposa l'article 164.1 TRLMRLC que "tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir de l'alcalde o alcaldessa o del president o presidenta, o de la comissió de govern, tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de llur funció", amb l'obligació de respectar-ne la confidencialitat si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers" (article 164.6 TRLMRLC). Nogensmenys, les Taules d'accés i avaluació documental (codi 1005 i 1006 i publicades al DOGC 8667) reforcen aquesta apreciació al considerar d'accés lliure aquesta documentació, a excepció de l'existència de dades personals merament identificatives relacionades amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració o les establertes en l'article 9.1 del Reglament (UE)



2016/679, del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016 (pel que fa a l'afiliació sindical).

En conseqüència, s'estima la reclamació i es declara el dret de la persona reclamant a accedir a les actes les reunions realitzades durant l'any 2022 amb el comitè d'empresa.

3. *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. Un concepte molt ampli que requereix dotar-se d'un seguit d'eines i instruments que permetin la millora dels processos, la seva normalització i estandardització, per tal de garantir el compliment de la normativa i la qualitat de la informació i la implementació de solucions que permetin garantir la correcta gestió de la informació pública.

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 administracions públiques 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 avaluador, l'accés complet i immediat dels documents entre d'altres.

Tanmateix, la LTAIPBG reconeix els sistemes de gestió de documents públics com a facilitadors de dades i documents autèntics (art. 5.2) i 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).

Així doncs, atenent a aquests preceptes legals, la informació sol·licitada i reclamada ha de formar part d'un expedient administratiu perfectament classificat que permeti la seva recuperació. Com a referència i seguint el model de Quadre de classificació de la documentació municipal del Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, aquesta documentació hauria d'estar classificada amb els codi 1558 Actes del Comitè d'empresa, 1563 Expedients del Comitè d'empresa o 1560 Negociacions del conveni col·lectiu de personal, en funció de si



aquestes actes són fruit de les funcions de vigilància, participació i col·laboració o de la negociació col·lectiva.

4. 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.

5. 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 18 de maig de 2023, resol per unanimitat:

1. Estimar la reclamació i declarar el dret d'accés de la persona regidora reclamant a accedir a les actes de les reunions amb el Comitè d'Empresa de l'any 2022.
2. Requerir a l'Ajuntament de la Selva del Camp que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies, i a informar a



aquesta Comissió, dins d'aquest mateix termini, de les actuacions dutes a terme per complir-la.

3. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
4. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 223/2023 i disposar la publicació 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.