

## **Resolució 514/2024, de 25 d'abril**

**Número d'expedient de la Reclamació:** 1281/2023

**Administració reclamada:** Ajuntament de Constantí

**Informació reclamada:** Accés a procediment d'actuacions prèvies tancat, sense incoació d'expedient sancionador.

**Sentit de la resolució:** Estimació

**Resum:** En casos com el present, per atendre l'interès públic de conèixer com s'exerceix una potestat administrativa reglada i complir les finalitats de la de transparència establertes a l'article 1.2 de la LTAIPBG, cal donar accés a l'expedient reclamat, en tant que no existeix cap límit a la LTAIPBG que pugui limitar-ne l'accés, ja que l'article 23 de la Llei citada no regiria el supòsit que analitzem, justament perquè els fets ocorreguts no van derivar en la incoació de cap procediment administratiu sancionador o disciplinari.

**Paraules clau:** Ajuntament. Interessats. Actuacions prèvies. Denúncia. Assetjament sexual. Reclamació contra silenci. Estimació. Sense límits.

**Ponent:** Clara I. Velasco Rico

### **Antecedents**

1. En data en data 19 d'octubre de 2023, la persona reclamant, empleada de l'Ajuntament de Constantí presenta a aquell ajuntament una sol·licitud d'accés a la informació pública en la qual demana: "De conformitat amb l'article 53.1 de la LPACAP i d'acord amb la Resolució del Decret 2023-1304, Sol·licito copia de l'expedient 3182/2023 amb totes les actuacions que, tal com s'indica en la part resolutiva del Decret esmentat, s'han d'incorporar i formen part de la informació reservada incoada d'aquest expedient disciplinari(...)".
2. El 19 de desembre de 2023, la persona reclamant va presentar davant la GAIP una Reclamació contra l'Ajuntament de Constantí; en la qual sol·licita accedir a la informació següent: "En data 19 d'octubre de 2023, com a empleada de l'Ajuntament de Constantí, vaig sol·licitar a l'Ajuntament esmentat còpia de l'expedient d'informació reservada núm. 3182/2023 corresponent a un expedient d'assetjament laboral del qual sóc part interessada i l'Ajuntament ha desestimat la meva sol·licitud per silenci administratiu. De conformitat amb l'article 53.1 de la LCACAP i d'acord amb la Resolució del Decret d'alcaldia 2023-1304 de l'Ajuntament de Constantí, vaig sol·licitar còpia de l'expedient detallat amb totes les actuacions que, tal com s'indicava en el Decret esmentat, s'havien d'incorporar i formen part de la informació reservada incoada d'aquest



expedient del qual sóc interessada i l'Ajuntament ha desestimat la meua sol·licitud per silenci administratiu”.

3. En data 27 de desembre de 2023, l'Ajuntament comunica a la persona sol·licitant que: “En relació amb l'expedient d'informació reservada del que vostè ens sol·licita còpia, atès que l'expedient encara està obert i la informació que hi conté es la base per la resolució de l'expedient d'assetjament interposat, no es possible donar-li aquesta còpia”.
4. El 10 de gener de 2024 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.
5. En data 10 de gener de 2024 la GAIP tramet la reclamació a l'Ajuntament de Constantí i li demana que li trameti dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP un informe on exposi els antecedents de fet i els fonaments del seu posicionament en relació amb la reclamació, així com l'expedient complet i, si escau, que concreti les terceres persones afectades per l'accés reclamat.
6. En data 2 de febrer de 2024, la GAIP sol·licita informe a l'APDCAT, d'acord amb el que preveu l'article 42.8 de la LTAIPBG.
7. En data 15 de febrer de 2024, l'Ajuntament de Constantí tramet a la GAIP un informe en el qual exposa que: “Aplicant anàlogament aquests criteris i, atès que es tracta d'un procediment amb informació reservada, observa el sotassinat que fora necessari esperar a qui finalitzi la instrucció de l'expedient disciplinari, a fi i efecte de facilitar la documentació. Sense caure en un cas d'opacitat o de manca de transparència, també creu que cal ponderar la necessitat que es portin a terme les actuacions amb discreció, objectivitat i independència necessàries”.
8. En data 3 d'abril la GAIP rep l'informe sol·licitat per aquesta Comissió de l'APDCAT on es conclou el següent: “La persona reclamant té dret a accedir a la informació de l'expedient que faci referència a la seva persona, incloses les dades de categories especials i, en principi, a la identitat dels testimonis que hagin intervingut aportant informació sobre ella que constin a la documentació, llevat que respecte d'aquestes terceres persones concorrin circumstàncies concretes que en justifiquin la limitació. Així mateix, la normativa de protecció de dades no impedeix l'accés a identitat dels empleats o càrrecs públics encarregats de la tramitació i resolució de l'expedient, ja que es tracta d'actuacions realitzades en l'exercici de les seves funcions. Caldria ometre de l'expedient aquella informació que contingui categories especials de



dades de terceres persones (denunciat, testimonis, etc.) així com altra informació de terceres persones que hi pugui constar i que no sigui relativa a la persona reclamant”.

## **Fonaments jurídics**

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

D'acord amb l'article 39.1 LTAIPBG i 29 del RGAIP aquesta Comissió és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació. L'article 2.b i c LTAIPBG defineixen la informació pública i preveuen el dret d'accés a les persones per a sol·licitar i obtenir-la que d'acord amb l'article 18.1 LTAIPBG, tan 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 d'accés a la informació sol·licitada i límits**

En primer lloc, cal tenir en compte que la informació sol·licitada per la persona reclamant és informació pública, d'acord amb allò previst a l'article 2.b) de LTAIPBG, ja que és informació que l'Ajuntament previsiblement ha de tenir en el seu poder, fruit de l'exercici de les competències que li són pròpies. En segon lloc, és clar que l'Ajuntament resta inclòs dins l'àmbit subjectiu d'aplicació de l'LTAIPBG i queda obligat a resoldre en temps i forma les sol·licituds d'accés, segons el que disposa l'article 3.1.a) de l'esmentada Llei.

En tercer lloc, quant als límits que concorren en la informació sol·licitada d'acord amb el que preveu l'article 21 de l'LTAIPBG, cal tenir en compte el següent. En primer terme, que segons sembla l'expedient d'actuacions prèvies ja ha conclòs, i es va desenvolupar d'acord amb les previsions de l'article 55 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre de procediment administratiu de les Administracions Públiques (LPAC). En l'àmbit sancionador o disciplinari, les actuacions prèvies s'orienten a determinar, amb la màxima precisió possible, els fets susceptibles de motivar la incoació del procediment, la identificació de la persona o persones que poguessin resultar responsables i les circumstàncies rellevants que concorrin en uns i altres (article 55 Llei 39/2015, de Procediment Administratiu Comú).



En aquest sentit, la persona reclamant en aquest procediment vol accedir a la informació d'un procediment que ja ha finalitzat i això d'acord amb la informació que consta a la documentació tramesa per la l'Ajuntament, per Decret d'alcaldia de 16 d'octubre de 2023, ja que es va resoldre "no incoar expedient disciplinari per considerar que no hi ha causa suficient que indiqui que hi ha hagut assetjament laboral", així com "l'arxiu de les actuacions que formen part de la informació reservada". En conseqüència, atès que es tracta d'un procediment finalitzat, l'accés a la informació que conté es regeix exclusivament i íntegrament per les previsions de LTAIPBG.

En aquest cas, i d'acord amb la doctrina d'aquesta Comissió, i d'acord amb doctrina jurisprudencial abundantment citada (vegeu la Sentència del Tribunal Superior de Justícia Galícia núm. 285, de data 2 de juliol de 2021 -recurs núm. 7403/2020- ), cal tenir en compte el següent: primerament, la informació sol·licitada forma part d'un procediment anomenat d'actuacions prèvies ja finalitzat; segonament, es tracta d'informació pública, com ja s'ha dit; certament, la persona reclamant no és una persona interessada en un procediment administratiu en curs, per la qual cosa no s'aplica la Llei 39/2015 de procediment administratiu comú, sinó l'LTAIPBG; conseqüentment, no cal tenir la condició d'interessat per sol·licitar l'accés a la informació pública, ni tampoc motivar la sol·licitud.

A més, i com resulta de la pròpia documentació aportada per l'Ajuntament a l'expedient de reclamació, no s'ha iniciat cap procediment disciplinari, per la qual cosa no és aplicable el límit de la protecció de dades personals contemplat a l'article 23 de la LTAIPBG, on es prohibeix l'accés a dades relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportessin l'amonestació pública a l'infractor, excepte que es compti amb el consentiment exprés previ de la persona afectada.

En aquest cas, l'interès públic en l'accés a la informació ve marcat per la seva utilitat per conèixer com es prenen pels corresponents òrgans administratius les decisions relatives a l'exercici d'una potestat reglada com és la disciplinària, i, més en concret, com s'adopta la decisió d'arxivar-ne una denúncia, potestats que en cap cas són de caràcter discrecional. Certament, existeix un especial interès públic a fiscalitzar aquelles decisions que condueixen a l'arxiu de les actuacions prèvies, perquè de no existir cap instrument de control o de rendició de comptes podria acabar adquirint caràcter discrecional una potestat que de cap manera no ho és.

En casos com el present, per atendre l'interès públic abans descrit, és a dir, l'interès de conèixer com s'exerceix una potestat administrativa reglada i complir les finalitats de la de transparència establertes a l'article 1.2 de la LTAIPBG, cal donar accés a l'expedient reclamat, en tant que no existeix cap límit a la LTAIPBG que pugui limitar-ne l'accés, ja que l'article 23 de la Llei citada no regiria el supòsit que analitzem, justament perquè els fets ocorreguts no van derivar en la incoació de cap procediment administratiu sancionador o disciplinari. Amb tot, caldrà tenir en compte el que explicita l'APDCAT en el seu dictamen (antecedent de fet 8), en el moment de lliurar la informació.



### **3. *Obligatorietat dels titulars de documents públics a disposar d'un sistema de gestió documental (SGD) i atribucions de la funció pública de secretaria***

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. 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.

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 expedients 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 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; que l'arxiu dels documents i expedients electrònics ha d'assegurar la identitat i la integritat a llarg termini de la informació que contenen; que els documents públics electrònics han de tenir garantides l'autenticitat i la integritat dels continguts, i també la conservació de l'aparença i la funcionalitat originals i, quan escaigui, llur confidencialitat, durant el termini establert per la normativa vigent en matèria d'arxius i documents; que les administracions públiques han d'assegurar la possibilitat de transformar els documents per raons tecnològiques, per a adaptar-ne el format i la sintaxi informàtica a les necessitats de gestió i preservació establertes per la normativa d'arxius i documents; que els sistemes d'informació que utilitzin les administracions públiques incloses en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei han de garantir, sempre que sigui possible, l'autenticitat i la integritat de llurs dades, i també la traçabilitat de les accions que portin a terme; que les dades contingudes en els sistemes



d'informació de les administracions públiques es consideren documents públics electrònics, i els són aplicables les disposicions d'aquesta llei relatives a l'arxiu electrònic.

Tanmateix, l'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).

Cal recordar, que l'article 3 del Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, que regula la funció pública de secretaria estableix en punt 2 la funció de fe pública, i entre aquestes la direcció superior dels arxius i registres de l'entitat local (l). Així doncs, i en conseqüència d'aquest mandat legal i el d'assessorament legal preceptiu (article 2.1.a), ha de ser coneixedora de l'existència d'un sistema de gestió documental, impulsora si no en disposa, vetllar per la documentació amb una sistemàtica de treball mínima sobre la documentació de la qual n'és el custodi i responsable primer de la manca de localització de documentació, de mantenir l'ordre i garantir el retrobament de documentació.

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 que estableix en l'article 11.4 que "quan l'aplicació d'una taula d'avaluació i accés documental comporti l'eliminació de documents, la persona tècnica que porti a terme aquesta aplicació, abans de procedir a la destrucció, ha de: a) Disposar d'un inventari de la documentació a destruir, b) Obtenir l'autorització de la secretaria general o de la direcció de l'organisme o entitat titular de la documentació, c) Comprovar que cap circumstància administrativa o jurídica hagi alterat el termini de conservació fixat per als documents a eliminar" i ha de disposar del corresponent Registre de destrucció de documents (article 12) degudament autoritzat per la secretaria general o la direcció de l'organisme o entitat titular dels documents.

Així doncs, atesos aquests preceptes legals, la informació sol·licitada i reclamada, en el cas que existeixi, ha de formar part d'un expedient administratiu, que ha d'estar perfectament classificat de manera que sigui possible la seva recuperació i facilitar-ne, si escau, l'accés. Com a referència i seguint el model de Quadre de classificació per a l'Administració Local del Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, aquesta documentació hauria d'estar classificada dins el nivell *Procediments per la via administrativa* (codi 0043), sèrie *Diligències prèvies d'expedients en matèria sancionadora de procediment general* (3231).



#### **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 25 d'abril de 2024, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 1281/2023 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada, d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 3.
2. Requerir a l'Ajuntament de Constantí que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de set dies.
3. Requerir a l'Ajuntament de Constantí a informar la GAIP, dins del termini de set 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 1281/2023 i disposar la publicació 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](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 LTAIPBG, 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 LTAIPBG.

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.