

## **Resolució 853/2023, de 21 de setembre**

**Número d'expedient de la Reclamació:** 547/2023

**Administració reclamada:** Departament de la Presidència. Generalitat de Catalunya

**Informació reclamada:** Accés, com a persona interessada, als enunciats i les plantilles de correcció d'examen, corresponent a una convocatòria pública de places.

**Sentit de la resolució:** Estimació

**Resum:** En primer lloc, convé expressar que la GAIP té competència plena per resoldre la Reclamació que ara ens ocupa, formulada en relació amb una sol·licitud d'informació relativa a un procediment administratiu en tràmit, per part d'una persona que té la condició d'interessada en el procediment en qüestió.

En els casos ara referits, la interpretació de la GAIP consisteix en aplicar a aquestes reclamacions la normativa específica vigent en matèria de procediment administratiu, tant en l'àmbit estatal com autonòmic. En aquest sentit, destaca de manera particular el Decret 76/2020, de 4 d'agost, de l'Administració digital (DAD). Per tant, i només en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, i en el cas d'una sol·licitud d'accés a l'expedient administratiu electrònic, aquest ha de ser posat a disposició de la persona interessada que ho sol·liciti en un termini màxim de cinc dies, llevat que per causes justificades sigui necessari ampliar-lo, tal com estableix l'article 66 DAD.

Pel que fa a l'abast de l'objecte del dret d'accés, l'article 70.4 LPAC no pot tenir una altra interpretació que la restrictiva que ha de donar-se a l'article 29.1.b) LTAIPBG, en el sentit que no es pot excloure de l'expedient qualsevol document que pugui ser rellevant per al dret de defensa dels interessats. Amb aquesta interpretació restrictiva es tracta d'evitar que la informació que pugui ser important per a conformar la decisió administrativa quedi fora de l'expedient, de manera que s'impedeixi el seu coneixement a les parts i es limiti indegudament el seu dret de defensa.

Quant a l'aplicació hipotètica dels límits legals a l'accés a la informació al nostre cas, aquesta Comissió interpreta que s'han d'emprar els criteris d'aplicació restrictiva d'aquests límits continguts a l'LTAIPBG (en el sentit dels apartats 2 i 3 del seu article 20) i a la resta de la normativa de transparència, en el moment que l'administració efectuï una resposta raonada, amb obligació expressa d'una motivació suficient. En aquest sentit, caldrà efectuar un test de perjudici i un test de ponderació, concedint un pes molt important al dret de defensa de l'interessat, que entronca amb el dret fonamental a la tutela judicial efectiva de l'article 24.1 de la Constitució (CE) i que justificarà sovint un accés major del que correspondria a les persones que no tenen la condició d'interessades.

En conseqüència de tot allò exposat, aquesta Comissió considera que en el nostre cas s'hauria d'haver tramitat la sol·licitud d'accés a l'expedient d'acord amb la legislació de procediment administratiu, que precisament atorga a les persones interessades en un procediment en curs el dret d'accedir a la informació en ell continguda, d'acord amb la normativa esmentada anteriorment. En concret, ens referim sobretot a l'article 53.1.a) LPAC, a l'article 26 de la Llei 26/2010, així com a l'article 66 del Decret 76/2020, de 4 d'agost, de l'Administració digital.

**Paraules clau:** Administració de la Generalitat. Departament de la Presidència. Interessat. Convocatòria pública de places. Accés a l'expedient. Normativa aplicable. Gestió Documental. Gestió electrònica. Reclamació contra silenci. Estimació.



**Ponent:** Josep Ramon Barberà i Gomis

### **Antecedents**

1. El dia 8 de juny de 2023 entra a la GAIP la Reclamació 547/2023, presentada per una persona interessada contra el Departament de la Presidència de la Generalitat, en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. En data 16 de maig la persona reclamant sol·licita al Departament de la Presidència "com interessada accés a documents de l'expedient (via art. 53.1.a Llei 39/2015 i 26 Llei 26/2010). I és que com interessada tinc dret a accedir als enunciats de preguntes i les plantilles de respostes".
3. La Reclamació presentada el 8 de juny de 2023 indica que no ha rebut cap mena de contestació per part de l'administració reclamada i insisteix en sol·licitar l'accés a l'expedient, en condició persona interessada.
4. El 30 de juny de 2023 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 la mateixa data de 30 de juny la GAIP comunica la Reclamació al Departament de la Presidència i li requereix que faciliti les dades de les persones que podrien assistir a una propera sessió de mediació, així com dues dates possibles segons conveniència. El dia 7 de juliol de 2023 la GAIP rep la resposta del Departament, amb indicació de les persones que assistirien a la mediació, que es podria celebrar el dia 28 de juliol o a partir de l'1 de setembre.
6. En data 11 d'agost de 2023, la persona reclamant desisteix expressament del procediment de mediació, en correu adreçat a la GAIP.
7. El dia 21 d'agost la GAIP informa al Departament que, d'acord amb les manifestacions de la persona reclamant, el procediment relatiu a la Reclamació 547/2023 passarà a tramitar-se seguint el procediment ordinari sense mediació i amb resolució de la GAIP. Igualment li requereix que, dins del termini de quinze dies, faci arribar a aquesta Comissió un informe on exposi els antecedents de fet i fonament en dret el posicionament del Departament en relació amb aquesta Reclamació, l'expedient complet relatiu a la sol·licitud d'accés a la



informació pública i la identificació de les terceres persones que resultin afectades per l'accés que es reclama, si n'hi ha.

8. Vençut el termini indicat en l'antecedent anterior, no consta a la GAIP la recepció de la documentació requerida.

## Fonaments jurídics

### **1. 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". L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixin les resolucions i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que deriva d'una sol·licitud d'informació pública.

L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com "el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei". Per la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix la informació pública com "la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei".

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, "Les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda". I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que "El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis".

Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: "2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia. 3. Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional



i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació”.

A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte “poden” dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa Llei requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: “Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació. 2. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació”.

## **2. Competència de la GAIP sobre el dret d'accés a l'expedient en tràmit, per part dels interessats**

Més enllà de les disposicions relatives a la competència general de la GAIP recollides en el fonament anterior, i en un primer ordre de coses, cal partir de la base que aquesta Comissió ha admès en diverses ocasions tutelar i emparar el dret d'accés a informació referida a procediments en curs; és a dir, que encara no hagin finalitzat. En concret, i des de la Resolució de 23 de desembre de 2015 sobre la Reclamació 17/2015, la GAIP ha considerat que la normativa de transparència ja no exigeix -a diferència de l'anterior article 37.1 de la LRJPAC de 1992- que el procediment administratiu en qüestió hagi finalitzat perquè els ciutadans puguin demanar accedir als documents que l'integren, atès que aquests documents de procediments en tràmit constitueixen informació pública segons l'article 2.b) de l'LTAIPBG i són, per tant, susceptibles de ser consultats en exercici del dret general d'accés a la informació.

En primer terme, no hi ha cap disposició en l'LTAIPBG, inclosa la seva Disposició addicional primera, que estableixi cap motiu d'inadmissió, ni cap límit d'accés que es defineixin en funció del caràcter obert (o en tràmit) o tancat (o finalitzat) dels procediments administratius. Això comporta que el dret d'accés a la informació pública s'ha de poder exercir amb independència de si aquesta informació forma part d'un procediment en tràmit o finalitzat, o de cap procediment determinat.

D'altra banda, i d'acord amb la mateixa disposició addicional, la GAIP ha afirmat la seva competència per conèixer de les reclamacions que puguin presentar els interessats en procediments administratius en curs, igualment a partir de la Resolució de 23 de desembre de 2015 esmentada.

En concret (i de la mateixa manera que els sol·licitants d'informació ambiental, o els càrrecs electes), la GAIP considera que les persones interessades en procediments administratius en



tràmit, que gaudeixen d'un règim d'accés privilegiat, en principi més ampli i reconegut molt abans que en la normativa de transparència, han de poder disposar del mateix mecanisme bàsic de garantia que representa la via de la reclamació voluntària i gratuïta davant d'un òrgan independent de què disposa qualsevol ciutadà. En aquest sentit, no s'han de veure obligats a acudir directament als tribunals en el cas que l'administració els denegui l'accés o, pitjor encara, a canalitzar artificiosament la seva petició a través de la normativa de transparència per poder reclamar primer davant la GAIP, tot renunciant al règim d'accés reforçat que preveu la seva normativa específica, com veurem amb més detall en el proper fonament.

Per tant, no hi ha cap precepte de l'LTAIPBG del qual es pugui desprendre que la condició de persona interessada en un procediment administratiu hagi de o pugui ser un motiu d'inadmissió de les sol·licituds d'informació pública o de les reclamacions a la GAIP. La garantia de reclamació a la GAIP, que protegeix mitjançant un procediment breu i gratuït davant d'un òrgan independent el dret general d'accés a la informació pública de la ciutadania, amb igual o més motiu ha d'emparar el dret de les persones interessades a obtenir la informació que forma part dels procediments administratius que les afecten, i res hi ha en la disposició addicional 1a LTAIPBG que ho impedeixi.

Certament, el més apropiat és que les persones interessades en un procediment administratiu en tràmit puguin accedir amb normalitat a l'expedient i que sigui precisament l'òrgan responsable de la seva tramitació qui garanteixi i faci efectiu aquest dret, de manera que el puguin exercir efectivament en els terminis que millor els convingui per a la resolució més favorable, no tant de l'accés per si mateix, sinó del procediment principal.

En el cas que l'òrgan administratiu competent denegui l'accés sol·licitat, res no impedeix que, sens perjudici de la continuació normal del procediment, ni dels efectes impugnatoris que la manca d'accés a l'expedient pugui tenir en el futur sobre la resolució del fons de l'assumpte, la persona interessada pugui acudir a la via especial de garantia instituïda per la legislació de transparència; o sigui, la reclamació a la GAIP. Amb independència del règim substantiu aplicable, com veurem amb més detall en el fonament jurídic següent, els casos en els quals es planteja l'accés dels interessats a l'expedient en curs són també casos d'exercici del dret d'accés a la informació pública, matèria que constitueix la missió de la GAIP, de manera que res no permet qüestionar la seva competència si la llei no l'exclou expressament, la qual cosa sens dubte no fa.

D'acord amb tot allò exposat fins ara en aquest fonament, i en resum, s'ha de concloure que la GAIP té competència plena per resoldre la Reclamació que ara ens ocupa, formulada en relació amb una sol·licitud d'informació relativa a un procediment administratiu en tràmit, per part d'una persona que té la condició d'interessada en el procediment en qüestió.



### **3. Sobre la normativa aplicable al dret d'accés a l'expedient pels interessats**

El dret tradicional dels interessats d'accés a l'expedient, estretament relacionat amb el dret d'audiència i el dret de defensa en el marc del procediment administratiu, ha estat establert molt abans que el reconeixement del dret general d'accés a la informació pública. Malgrat això, el dret d'accés a l'expedient encara té una regulació manifestament escassa en la legislació espanyola de procediment administratiu, pel que fa a l'exercici del dret i, sobretot, en l'aspecte central dels hipotètics límits a l'accés.

Al costat d'altres disposicions de la mateixa llei (com poden ser els articles 13.d, 27.4 i 82.1), el primer paràgraf de l'article 53.1.a) LPAC estableix que els interessats en el procediment tenen dret:

“a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos”.

Segons el parer reiterat de la GAIP, el dret d'accés a l'expedient dels interessats s'ha de veure com una manifestació específica de l'accés a la informació pública de les persones, caracteritzada sobretot per rebre, en el judici ponderatiu amb els béns jurídics que puguin oposar-se a l'accés, el pes favorable a aquest accés que atorga el dret de defensa dels interessats en un procediment en tramitació; obert o viu, en altres paraules.

No podem tampoc ignorar l'article 63 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre transparència i el dret d'accés a la informació pública (DTAIP), referit a la regulació del “Règim d'accés especial”, que literalment disposa el següent:

“1. Als efectes del que preveu la disposició addicional primera de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, les sol·licituds d'accés a la informació pública la matèria de les quals tingui establert un règim d'accés especial han de ser tramitades i resoltes d'acord amb els termes i el procediment previstos en aquest règim d'accés especial aplicable.

2. En aquests casos, la Llei 19/2014, del 29 de desembre, i aquest decret únicament són d'aplicació supletòria”.

En els casos ara referits, doncs, la interpretació de la GAIP consisteix en aplicar a aquestes reclamacions la normativa específica vigent en matèria de procediment administratiu, tant en l'àmbit estatal com autonòmic.

En l'àmbit estatal, ens hem de referir actualment a les disposicions ja esmentades (sobretot, l'article 53.1.a de la LPAC), així com al Reial Decret 203/2021, de 30 de març, “por el que se



aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos” (en endavant, RD).

En particular, convé fer esment de l'article 46 RD, quan detalla què s'entén per document administratiu electrònic; això és, “la información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico, según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado admitido en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y normativa correspondiente, y que haya sido generada, recibida o incorporada por las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones sujetas a Derecho administrativo”.

Quant a l'exercici del dret d'accés a l'expedient electrònic i l'obtenció de còpies dels documents electrònics, resulta particularment rellevant l'article 52 RD, que s'expressa en els termes següents:

“De acuerdo con lo previsto en el artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el derecho de acceso de las personas interesadas que se relacionen electrónicamente con las Administraciones Públicas al expediente electrónico y, en su caso, a la obtención de copia total o parcial del mismo, se entenderá satisfecho mediante la puesta a disposición de dicho expediente en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en la sede electrónica o sede electrónica asociada que corresponda”.

En l'àmbit autonòmic, hem de fer també esment de l'article 26 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que preveu el dret d'accés als expedients administratius en els termes següents:

“Els ciutadans que tenen la condició de persones interessades en un procediment administratiu en tramitació tenen dret a accedir a l'expedient i a obtenir una còpia dels documents que en formen part. Si els documents són en format electrònic, els ciutadans tenen dret a obtenir-ne còpies electròniques”.

D'altra banda, cal tenir igualment present la Llei 29/2010, del 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya, aplicable a la totalitat del sector públic autonòmic i local, en els termes previstos al seu article 2, en allò que la pròpia llei anomena *model català d'administració electrònica*. Com diu el preàmbul d'aquesta llei:

“Aquest model té com a finalitat millorar la transparència, l'eficàcia i la qualitat del sector públic a Catalunya per mitjà de l'ús dels mitjans electrònics en les relacions entre les entitats del sector públic i les persones, basat en la corresponsabilitat entre les administracions públiques catalanes i tots els actors implicats en l'ús dels mitjans electrònics per definir les estratègies per a l'avenç de l'ús dels mitjans electrònics en les administracions públiques catalanes”.

Particularment rellevant és per al nostre cas el seu article 13 quan estableix expressament el “dret a un espai personalitzat en les relacions del sector públic de Catalunya amb els ciutadans i les empreses”, en els termes següents (apartats 1 i 2):



“1. Els ciutadans i les empreses, en les relacions amb el sector públic, tenen dret a disposar d'un espai personalitzat a la seu electrònica corporativa, en què, degudament identificats i autenticats, puguin, d'una manera senzilla, dur a terme les accions següents:

- a) Accedir a l'estat de les relacions i els tràmits que duen a terme electrònicament amb l'administració corresponent.
- b) Accedir a la documentació annexada als tràmits i les gestions fets electrònicament.
- c) Rebre el document acreditatiu de la resolució del procediment iniciat electrònicament.
- d) Accedir a les notificacions i les comunicacions que els tramet l'Administració.
- e) Accedir a llur perfil i modificar-lo, si s'escau.
- f) Posar a disposició del sector públic la informació necessària per a resoldre llurs procediments administratius.

2. El sector públic de l'Administració de la Generalitat ha d'incorporar a l'espai personalitzat del ciutadà o ciutadana i l'empresa, d'una manera progressiva, els documents i la informació necessaris per a iniciar la tramitació dels procediments que, sobre la base de la informació de què la Generalitat disposa, ha de dur a terme”.

Igualment rellevant és l'article 18 de la mateixa norma, en el sentit que “Les entitats del sector públic, d'acord amb el que estableix la legislació vigent, han d'impulsar, quan els ciutadans usen els mitjans electrònics en la tramitació dels procediments administratius, les mesures següents:

- a) La reducció de les taxes, que ha d'ésser proporcional a l'impacte econòmic que es deriva d'incorporar els mitjans electrònics en la tramitació dels procediments administratius.
- b) La reducció dels terminis dels procediments, que no pot afectar els principis de celeritat, d'ordre ni d'oficialitat i que ha de tenir en compte l'economia processal que pot comportar l'ús dels mitjans electrònics i també els diversos canals per mitjà dels quals es pot tramitar el procediment administratiu”.

Més enllà d'aquestes disposicions legals en les quals s'emmarca l'ús dels mitjans electrònics per part de les entitats públiques catalanes, destaca de manera particular el Decret 76/2020, de 4 d'agost, de l'Administració digital (DAD), referit únicament a l'Administració de la Generalitat de Catalunya (segons el seu article 2, s'entén que formen part de l'Administració de la Generalitat els seus departaments, els seus organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents, així com els seus consorcis adscrits).

D'aquesta manera, en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, i en el cas d'una sol·licitud d'accés a l'expedient administratiu electrònic, aquest ha de ser posat a disposició de la persona interessada que ho sol·liciti en un termini màxim de cinc dies, llevat que per causes justificades



sigui necessari ampliar-lo. Així ho ha recollit la GAIP en diverses resolucions, a l'hora de determinar la normativa aplicable a les sol·licituds d'accés dels interessats a l'expedient administratiu en les quals es fonamenten les reclamacions que se li han plantejat. En abstracte, interpretant que el termini d'un mes previst per l'article 33.1 LTAIPBG per a la resolució de les SAIP "pot ser desplaçat si la regulació específica d'accés a l'expedient selectiu sol·licitat en preveu un de diferent" (Resolució 98/2021, de 21 de gener) i en detall, reconeixent el termini màxim de cinc dies previst en la norma autonòmica quan es tracta de l'Administració de la Generalitat (Resolució 123/2022, de 17 de febrer i, més recentment, Resolució 560/2023, de 29 de juny).

#### **4. Sobre l'exercici del dret d'accés a l'expedient per part dels interessats, en general**

D'entrada, convé expressar que la regulació de l'accés a l'expedient no és especialment extensa ni particularment completa, la qual cosa pot suscitar més d'un dubte a l'hora d'aplicar-la, particularment a l'efecte de determinar l'exercici del dret d'accés.

En tot cas, convé recordar que les resolucions de la GAIP, com a òrgan independent especialitzat en matèria d'accés a la informació pública, poden servir per fixar criteris que orientin l'accés als expedients administratius, particularment pel que fa a la decisió de si és procedent o no donar accés a tots els documents que els integren. Així ho disposa l'article 7.2.d) del Decret 111/2017, pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (RGAIP), quan reconeix a aquesta Comissió la funció "d'establir criteris per garantir una aplicació homogènia de la legislació relativa a l'accés a la informació".

En primer lloc, caldrà abordar algunes qüestions generals, relatives a l'objecte del dret d'accés; és a dir, a l'expedient administratiu.

Pel que fa al concepte d'expedient administratiu, diu l'article 70.1 LPAC que "se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla". L'apartat segon del mateix article 70 determina que "los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada". En definitiva, l'expedient administratiu resulta ser la materialització del procediment, com es considera de manera recurrent per part de la doctrina i en la praxi administrativa.

Nogensmenys, el controvertit apartat quart de la mateixa disposició (70.4 LPAC), exclou del mateix expedient la informació auxiliar o de suport, "como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor



emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento". Per la seva banda, la regulació de l'article 29.1.b) LTAIPBG estableix que es poden inadmetre les SAIP "si demanen notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol document de treball intern *sense rellevància o interès públic*", essent aquest element final que ressaltem allò que esdevé determinant per a reconèixer el dret d'accés a l'expedient.

A parer d'aquesta Comissió, l'article 70.4 LPAC no pot tenir una altra interpretació que la restrictiva que ha de donar-se a l'article 29.1.b) LTAIPBG, en el sentit que no es pot excloure de l'expedient qualsevol document que pugui ser rellevant per al dret de defensa dels interessats. Amb aquesta interpretació restrictiva es tracta d'evitar que la informació que pugui ser important per a conformar la decisió administrativa quedi fora de l'expedient, de manera que s'impedeixi el seu coneixement a les parts i es limiti indegudament el seu dret de defensa. Així ho ha confirmat el Tribunal Suprem, en la seva Interlocutòria de 13 de juny de 2018 (recurs 690/2017), quan senyala que:

"La previsión contenida en el apartado 4 de dicho precepto, que permite excluir del expediente la "información que tenga carácter auxiliar o de apoyo", debe recibir una interpretación restrictiva, evitando que datos y elementos relevantes que sirvieron para conformar la decisión administrativa queden fuera del expediente remitido al órgano judicial, impidiendo a los afectados conocer datos o actuaciones que limiten su derecho de defensa y, por tanto, puedan generar indefensión. Sin perjuicio de que la exclusión de determinados elementos meramente auxiliares o de apoyo pueda ser posible al considerar que se trata de datos que resultan irrelevantes y no generan ningún tipo de indefensión".

En relació amb el moment en què es pot donar l'accés a l'expedient, i per més que la consulta de l'expedient durant el tràmit d'audiència previst a l'article 82 LPAC és la més habitual, els interessats poden accedir a l'expedient, en virtut de l'article 53.1.a) LPAC, quan encara no s'hagi obert el tràmit d'audiència (ja sigui per a formular les al·legacions prèvies que desitgi, o per preparar amb més antelació les que pensi presentar durant l'audiència, si fos el cas), o fins i tot després del tràmit d'audiència, quan s'incorporin documents rellevants després de la seva realització (com l'informe jurídic i el dictamen del Consell d'Estat o de l'òrgan consultiu autonòmic equivalent, que l'article 82.1 LPAC torna a situar després de l'audiència). En qualsevol cas, el particular no es pot veure forçat a accedir en un determinat moment a l'expedient per part de l'administració, més enllà de la regulació establerta per al tràmit d'audiència, que pot ser realitzat d'ofici.

Efectuades aquestes consideracions de caire general, ens referirem a continuació a un altre grup de qüestions rellevants, relatives a la resposta que l'administració pot donar a la petició del dret d'accés a l'expedient per part d'un interessat, sobretot al voltant de la inadmissió de la sol·licitud o a la consideració específica de límits d'accés. Convé recordar, d'entrada i de



manera general, que tant una com l'altra han d'ésser interpretades “de manera estricta, cuando no restrictiva”, segons el parer del Tribunal Suprem (per totes, la STS de 16 d'octubre de 2017; recurs 75/2017) i de la doctrina constant d'aquesta Comissió, en consonància amb la formulació àmplia en el reconeixement i en la regulació legal del dret d'accés a la informació.

Pel que fa a la primera qüestió, això és, si l'administració podria oposar a l'interessat les causes d'inadmissió previstes per l'article 29 LTAIPBG, cal donar al respecte una resposta negativa.

En primer terme, perquè l'article 53.1.a) LPAC permet l'accés a l'expedient a instància de l'interessat, sense remetre a cap causa d'inadmissió. I, a més, perquè quan l'article 82.1 LPAC es refereix a les “limitacions” previstes per la llei bàsica de transparència (i per extensió a l'LTAIPBG), només es pot referir als límits en sentit estricte, no a les causes d'inadmissió.

Aquestes causes pressuposen la presentació d'una sol·licitud per part de l'interessat, mentre que l'article 82.1 LPAC es refereix a la consulta de l'expedient que té lloc a instància de la pròpia Administració, durant el tràmit formal d'audiència obert per aquesta.

A més, l'aplicació de les causes d'inadmissió de l'article 29 LTAIPBG tampoc no tindria sentit en el cas del dret d'accés a l'expedient, degut al seu objecte. I pel que fa en concret a la qüestió de les sol·licituds manifestament repetitives o abusives (que no es troba prevista a l'esmentat article 29 LTAIPBG), res no impedeix que es pugui canalitzar, de manera restrictiva, a través de la prohibició de l'abús de dret, com ha vingut entenent aquesta Comissió des de la Resolució de la Reclamació 36/2015.

Pel que fa a la segona qüestió enunciada, l'accés a l'expedient s'ha d'entendre sens perjudici dels límits que puguin concórrer en cada cas, i que poden adquirir una especial rellevància quan el procediment encara no ha finalitzat. Com resulta d'evidència, l'accés a procediments en curs no implica reconèixer en tot cas la condició d'interessat als qui ho sol·liciten, ni permetre'ls tots els drets inherents a aquesta condició.

En la interpretació dels límits al dret d'accés a l'expedient, hem de considerar que són els previstos per la legislació de transparència, per remissió expressa de l'article 82.1 LPAC quan regula en particular el tràmit d'audiència. Així, aquesta Comissió interpreta que s'han d'emprar els criteris d'aplicació restrictiva d'aquests límits continguts a l'LTAIPBG (en el sentit dels apartats 2 i 3 del seu article 20) i a la resta de la normativa de transparència, en el moment que l'administració efectua una resposta raonada, amb obligació expressa d'una motivació suficient.

En aquest sentit, caldrà efectuar en primer lloc, un *test de perjudici*, de manera que els interessats tindran dret a accedir a tots i cadascun dels documents que integren l'expedient quan l'accés no ocasioni cap perjudici als interessos protegits pels límits de les normes de transparència, encara que els documents no siguin imprescindibles per a la seva defensa.

En segon lloc, caldrà dur a terme un *test de ponderació*, concedint un pes molt important al dret de defensa de l'interessat, que entronca amb el dret fonamental a la tutela judicial efectiva de

l'article 24.1 de la Constitució (CE) i que justificarà normalment un accés major del que correspondria a les persones que no tenen la condició d'interessades. En qualsevol cas, s'haurà de concedir un accés parcial a les parts de l'expedient que no es vegin afectades pel límit en qüestió, en el cas que aquest s'imposi al dret d'accés a la informació.

A parer d'aquesta Comissió, quan l'interessat vulgui consultar alguna informació de l'expedient que pugui resultar problemàtica des del punt de vista dels límits recollits a la llei, l'administració podria tramitar un procediment senzill, amb una sèrie de garanties mínimes per a l'interessat i els tercers que puguin veure's afectats. La resolució hauria de ser motivada en els mateixos supòsits i amb la mateixa amplitud que en el cas del dret d'accés a informació pública. En la gran majoria de casos en què no es suscitin dubtes jurídics sobre l'accés per part de l'interessat a la totalitat de l'expedient, l'òrgan que tramita el procediment hauria d'atendre'l sense cap mena de demora.

En qualsevol cas, recordem un cop més que la resposta de l'administració hauria de ser tan ràpida com sigui possible, d'acord amb l'article 66 DAD ja referit quan es tracti de l'Administració de la Generalitat, que estableix el termini màxim de cinc dies per a posar l'expedient administratiu a disposició de la persona interessada que ho sol·liciti, llevat que per causes justificades sigui necessari ampliar aquest termini. Per més que aquest article només sembli contemplar raons materials o tècniques que puguin justificar aquesta ampliació, l'administració competent podria apreciar-la en altres circumstàncies, com a conseqüència dels test de perjudici i de ponderació abans recollits i sempre que ho motivi de manera suficient i adequada.

##### **5. *Sobre l'admissibilitat de la sol·licitud d'informació pública de què deriva la Reclamació i el dret d'accés a l'expedient de la persona interessada***

La sol·licitud presentada per la persona reclamant demana, sens dubte, informació pública, ja que té per objecte l'accés a l'expedient administratiu del qual ostenta la condició d'interessada. D'acord amb les principals afirmacions efectuades en els fonaments jurídics anteriors, en el cas que ara ens ocupa,

- es tracta d'un règim jurídic particular, especialment protegit per la normativa reguladora del procediment administratiu, aplicable íntegrament al nostre cas;
- la informació sol·licitada forma part sense cap mena de dubte del concepte de document administratiu electrònic, en els termes esmentats i d'acord amb les precisions que s'efectuaran en el proper fonament jurídic;
- no pot entendre's que aquesta informació pugui ser exclosa de l'expedient administratiu pel seu caràcter irrellevant (article 70.4 LPAC); tot el contrari, es tracta de l'accés a una

documentació que pot ser del tot rellevant per al dret de defensa de la persona reclamant.

- es tracta d'un cas senzill, gens problemàtic pel que fa a l'aplicació dels hipotètics límits legals que podrien condicionar el dret d'accés, de manera que els tests de perjudici i de ponderació abans esmentats condueixen fàcilment a l'accés del reclamant a la totalitat de l'expedient.

En aquest darrer sentit, el Tribunal Suprem ha reiterat en la seva jurisprudència sobre processos selectius el dret dels participants a conèixer els exercicis realitzats i ha establert la prevalença de les garanties de publicitat i transparència sobre la protecció de les dades personals dels aspirants referents a les proves realitzades. Així, ha declarat el dret dels interessats a conèixer els exercicis realitzats pels altres participants i els criteris seguits pels tribunals qualificadors en les valoracions (ja en una sentència anterior a les lleis de transparència, de 6 de juny de 2005 -recurs 68/2002- o, més recentment, en la STS de 26 de maig de 2016 -recurs 1020/2015). Aquesta Comissió ha tractat igualment la qüestió en un gran nombre de resolucions, en sentit estimatori (per totes, la Resolució 636/2023, de 20 de juliol).

En conseqüència de tot allò exposat en els fonaments 3, 4 i en el fonament present, aquesta Comissió considera que en el nostre cas s'hauria d'haver tramitat la sol·licitud d'accés a l'expedient d'acord amb la legislació de procediment administratiu, que precisament atorga a les persones interessades en un procediment en curs el dret d'accedir a la informació en ell continguda, d'acord amb la normativa esmentada anteriorment. En concret, ens referim sobretot a l'article 53.1.a) LPAC, a l'article 26 de la Llei 26/2010, així com a l'article 66 del Decret 76/2020, de 4 d'agost, de l'Administració digital quan literalment afirma que "l'expedient administratiu es posa a disposició en un termini màxim de cinc dies a comptar de la data de sol·licitud, llevat que per causes justificades sigui necessari ampliar aquest termini". Atès que ni s'apreciaria normalment cap causa d'inadmissió (en funció de la interpretació efectuada per aquesta Comissió en el fonament jurídic 4) ni particularment cap límit que dificulti l'accés a la informació, l'accés a l'expedient pel que fa als documents concernits s'hauria d'haver efectuat en el termini previst amb caràcter ordinari; això és, d'un màxim de cinc dies des de la data de la seva petició.

En conclusió, i en atenció a totes les consideracions efectuades anteriorment, és procedent estimar la Reclamació que ens ocupa i declarar el dret de la persona reclamant d'accés a l'expedient administratiu corresponent al procés de selecció descrit en l'antecedent 2, que haurà d'abastar l'accés als enunciats i a les plantilles de correcció de l'examen efectuat.



## **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. 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.

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 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.

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 de 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 desplaçament 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) 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).

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, atenent a aquests preceptes legals, la informació sol·licitada i reclamada ha de formar part d'un expedient administratiu que ha d'estar perfectament classificat de manera que permeti la seva recuperació i facilitar-ne 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 21 de setembre de 2023, resol per unanimitat:



1. Estimar la Reclamació 547/2023 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada, d'acord amb les consideracions fetes als fonaments jurídics 5, 6 i 7.
2. Requerir al Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya que permeti l'accés a l'expedient de la manera més ràpida que li sigui possible, en el termini màxim de 5 dies des de la notificació d'aquesta Resolució.
3. Requerir al Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya a informar la GAIP 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 547/2023 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, preferentment per correu electrònic adreçat a [gaip@gencat.cat](mailto:gaip@gencat.cat), per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web [www.gaip.cat](http://www.gaip.cat) l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adreça la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 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.