

Resolució 954/2024, de 18 de juliol

Número d'expedient de la Reclamació: 687/2024

Administració reclamada: Ajuntament de Cornellà de Llobregat

Informació reclamada: Accés a un expedient per part d'interessat.

Sentit de la resolució: Estimació

Resum: En el cas que ens ocupa la persona reclamant davant la GAIP ostenta la condició de persona interessada en el procediment a l'expedient del qual vol accedir. En aquest sentit, cal recordar que no hi ha cap disposició en l'LTAI PBG, 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.

Paraules clau: Ajuntaments. Interessats. Accés a expedient. Reclamació contra silenci. Estimació. Sense límits.

Ponent: Clara I. Velasco Rico

Antecedents

1. El 14 de maig de 2024 entra a la GAIP la Reclamació 687/2024, presentada per una persona interessada contra l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent.
2. El 5 d'octubre la persona reclamant sol·licita a l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat el següent: "Sol·licito accés, preferiblement de forma telemàtica, a la totalitat de l'expedient tramitat per l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat relacionat amb la meva sol·licitud de 18 d'octubre de 2019 i respecte de la que m'heu efectuat notificació amb Assumpte 'Inspecció 2023/12' i Ref. AG/mp."
3. La Reclamació presentada el 14 de maig de 2024 indica que l'Ajuntament no ha respost la seva sol·licitud d'accés a la informació pública.
4. El 23 de maig 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. El 23 de maig de 2024 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre la Reclamació, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la qual deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació. Vençut a bastament el termini indicat, no consta a la GAIP la recepció de la documentació requerida a l'Administració.

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. Manca de col·laboració

Els antecedents posen de manifest que l'Administració no aporta a aquest procediment la documentació que li ha estat sol·licitada per la GAIP, d'acord amb el previst per l'article 33.4 RGAIP. Si bé aquest fet ha de ser qualificat com una manca de col·laboració de l'administració amb l'efectivitat dels procediments previstos legalment per a la garantia del dret d'accés a la informació pública, no pot impedir la resolució de la Reclamació, i que a més, l'article 33.7 RGAIP preveu expressament que "la manca de tramesa de la informació o la no emissió dels informes sol·licitats per la Comissió no impedeix que aquesta continuï la tramitació".



3. Sobre el dret a la informació sol·licitada

El primer que hem d'examinar és si l'objecte de la reclamació és informació pública. La informació sol·licitada està relacionada amb la gestió de l'arbrat municipal. Vist l'objecte de la sol·licitud, efectivament, d'acord amb l'article 2.b) de l'LTAIPBG és informació pública "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". En el cas que ens ocupa, tota la informació sol·licitada, si existia prèviament al moment en què es va formular la sol·licitud d'accés, ha de ser considerada informació pública. A més, l'Ajuntament és un subjecte obligat per l'LTAIPBG (art. 3) a tramitar les sol·licituds d'accés a la informació pública i a facilitar-ne, quan s'escaigui, l'accés.

La informació ara reclamada és, per tant, informació que l'Ajuntament previsiblement ha de tenir, ja que deriva de l'exercici de facultats que li són pròpies. En segon lloc, una vegada constatat que la informació sol·licitada és informació pública, cal recordar que l'LTAIPBG reconeix el dret subjectiu d'accés a la informació pública a qualsevol persona, en els termes i condicions regulats per la pròpia Llei (art. 2.c). Cal tenir en compte igualment que l'exercici del dret d'accés no resta condicionat a l'existència d'una motivació prèvia expressada per la persona sol·licitant (art. 26.2 in fine de la LTAIPBG).

En tercer lloc, s'ha de tenir en compte que l'exercici del dret d'accés a la informació pública resta condicionat per l'eventual concurrència de límits que puguin justificar, d'acord amb les previsions de la LTAIPBG, un accés parcial o una denegació de l'accés a la informació. Així mateix, l'aplicació dels límits al dret d'accés i la determinació del seu abast s'han de realitzar prèvia ponderació dels béns jurídics protegits i dels interessos en presència. En el cas que ens ocupa, la GAIP no aprecia d'ofici la concurrència de cap d'aquests límits i l'Ajuntament -atès que no ha col·laborat amb aquesta Comissió en el si d'aquest procediment- tampoc ha al·legat la concurrència de cap obstacle perquè es pugui lliurar la informació sol·licitada. Amb tot, i atesa la manca de col·laboració de l'Ajuntament, que no ha permès a la Comissió l'examen de la documentació reclamada, cal fer avinent que li correspon en exclusiva vetllar per l'aplicació correcta d'allò disposat als articles 23 i 24 de la LTAIPBG i de la resta de límits que eventualment resultin d'aplicació.

A més cal tenir en compte que en el cas que ens ocupa la persona reclamant davant la GAIP ostenta la condició de persona interessada en el procediment a l'expedient del qual vol accedir. En aquest sentit, cal recordar que no hi ha cap disposició a 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.

S'ha d'emfasitzar, a més, que 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".

Igualment, l'article 53 de l'LPAC preveu que el dret dels interessats en el procediment administratiu a conèixer l'estat de tramitació dels procediments i al dret a accedir i obtenir una còpia dels documents continguts en els esmentats procediments. Concretament, a més de la resta de drets que preveu aquesta llei tenen dret, entre altres, a "conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la tramitació dels procediments en què tinguin la condició d'interessats; el sentit del silenci administratiu que correspongui, en cas que l'Administració no dicti ni notifiqui una resolució expressa dins el termini; l'òrgan competent per a la seva instrucció, si s'escau, i la resolució; i els actes de tràmit dictats. Així mateix, també tenen dret a accedir i a obtenir una còpia dels documents continguts en els procediments esmentats. Els qui es relacionin amb les administracions públiques a través de mitjans electrònics tenen dret a consultar la informació a què es refereix el paràgraf anterior, en el punt d'accés general electrònic de l'Administració, que funciona com un portal d'accés. S'entén complerta l'obligació de l'Administració de facilitar còpies dels documents continguts en els procediments mitjançant la posada a disposició de les còpies en el punt d'accés general electrònic de l'Administració competent o en les seues electròniques que corresponguin" (article 53.1.a)).

De fet, la GAIP ha vingut considerant 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 a 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 de justícia en el cas que l'administració els denegui o no resolgui 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.

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 DA 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 no resolgui 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 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.

En definitiva la GAIP empara el dret de la persona reclamant a accedir a la informació que ha sol·licitat, d'acord amb les consideracions que la Comissió ha realitzat en els paràgrafs anteriors.

4. 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.

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 (I). 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.

Així doncs, atenent a aquests preceptes legals, la informació sol·licitada i reclamada ha de formar part del registre general, que ha d'estar perfectament classificat de manera que permeti la seva recuperació i facilitar-ne, si escau, l'accés.



5. 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.

6. 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 juliol de 2024, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 687/2024, i declara 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 Cornellà de Llobregat 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 Cornellà de Llobregat 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 687/2023 i fer donar publicitat d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Iolanda Pineda Balló
Presidenta

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i si no s'especifica una altra cosa comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada.

L'Administració obligada pot sol·licitar a la GAIP l'ampliació del termini atorgat per fer efectiu el lliurament de la informació. Aquesta sol·licitud només pot ser admesa a consideració si és notificada a la GAIP abans que fineixi el termini fixat a la Resolució, i s'ha de fonamentar en circumstàncies que no hagin pogut ser tingudes en compte per la Comissió abans de dictar la seva Resolució. La GAIP únicament atorgarà l'ampliació sol·licitada, després d'informar-ne a la persona reclamant, si l'Administració obligada ha justificat de forma precisa i consistent la seva necessitat.

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web www.gaip.cat l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

Tot això sens perjudici que la persona reclamant pugui, considerant que aquesta Resolució és un acte administratiu declaratiu de drets que vincula l'Administració, requerir-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.