

Resolució 1347/2024, de 24 d'octubre

Número d'expedient de la Reclamació: 642/2024

Administració reclamada: Generalitat de Catalunya. Departament d'Educació i Formació Professional

Informació reclamada: Factures, xecs i detalls de la comptabilitat d'un institut.

Sentit de la resolució: Desestimació

Resum: Malgrat que el reclamant fa valer com a motivació de la seva sol·licitud l'establert a l'article 1.2 de l'LTAIPBG, en el cas que ens ocupa, aquesta Comissió considera més digne d'atenció el bé jurídic protegit per l'article 21.1.b) de la LTAIPBG, que no és un altre que el desenvolupament normal i sense interferències de la tasca administrativa sancionadora que actualment s'està desenvolupant. En aquest sentit, l'*Explanatory Report* del Conveni de Tromsø legitima també aquesta interpretació del límit: "L'apartat d (de l'article 3) té com a objectiu permetre a les parts del Conveni restringir l'accés als documents per tal de preservar la capacitat d'execució disciplinària de les administracions públiques investigacions dins de les seves administracions".

Paraules clau: Generalitat. Departaments. Persones físiques. Factures. Xecs. Comptabilitat. Reclamació contra estimació parcial. Mediacions. Desistiment procés de mediació. Límits. Actuacions d'inspecció i disciplinàries Dades personals. Límits. Investigacions. Expedients sancionadors. Desestimació.

Mediador: Josep Ramon Barberà Gomis

Ponent: Mercè Aymerich Boltà

Antecedents

1. El 29 d'abril de 2024 entra a la GAIP la Reclamació 642/2024, presentada per una persona física contra el Departament d'Educació i Formació Professional (DEFP), 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).

La persona reclamant manifesta que ha rebut resposta del Departament i que se li ha lliurat parcialment la informació pública sol·licitada.

En la reclamació es refereix la informació pública reclamada en dues sol·licituds d'accés a informació pública (SAIPs): "SAIPS Codi expedient:

EDU_2024_EXP_SIP001SOL2_00008244 Codi sol·licitud: Z3B6GLL9H "Factures, xecs i detalls de la comptabilitat de l'institut de l'Ebre relativa als procés de manteniment de les



instal·lacions" i SAIP i Codi expedient: EDU_2024_EXP_SIP001SOL2_00008223 Codi sol·licitud: 0D9BRC49J Assumpte: Informació relativa als procés de manteniment de les instal·lacions de l'institut de l'ebre"

2. El 9 de maig la GAIP comunica a la persona reclamant la necessitat d'esmenar la Reclamació com a requisit previ per a la seva admissió a tràmit. Concretament, se li demana que porti una còpia de la SAIP registrada que és objecte de reclamació. D'acord amb el que preveu el Manual de Reclamacions de la GAIP i l'article 68 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, se l'informa que disposa d'un termini de 10 dies per a fer-nos arribar aquesta documentació transcorregut el qual, si no ha esmenat, s'entendrà que desisteix de la reclamació. Aquesta notificació va ser acceptada el 13 de maig.

3. El 17 de maig la persona reclamant aporta la documentació requerida, concretament una SAIP presentada el dia 31 de gener de 2024 al Departament en la que demana:

"Factures, xecs i detalls de la comptabilitat de l'Institut de l'Ebre relativa als procés de manteniment de les instal·lacions i als serveis associats proporcionats per proveïdors diversos de l'Institut de l'Ebre, incloent:

Documents amb el nom: CONTROL HORES DEL PERSONAL DE MANTENIMENT que es troben normalment a la consergeria del centre. Es demanen els documents dels diferents anys acadèmic dins del marc temporal d'aquesta petició. Aquests documents tenen el codi de qualitat PGQ21-D10.

Qualsevol altre document de control de les tasques i hores realitzades per qualsevol proveïdor extern o intern, ja siguin empreses externes, autònoms, professorat, PAS i/o alumnes que estiguin o no en pràctiques de Formació en centres de treball (FCT) o en formació dual (formació en alternança)

Relació de empreses i/o persones beneficiaries dels pagaments relacionats amb el manteniment del centre amb indicació del tipus de tasques que realitzen (manteniment general de centre i instal·lacions, manteniment d'informàtica, manteniment electric, etc) ja siguin empreses externes, autònoms, professorat, PAS i/o alumnes que estiguin o no en pràctiques de Formació en centres de treball (FCT) o en formació dual (formació en alternança).

Factures i/o xecs associats a la prestació d'aquests serveis així com el detall dels apunts comptables (comptabilitat) relacionats amb aquests pagaments de serveis a proveïdors diversos".

El marc temporal d'aquesta petició s'estén des de l'1 de setembre de l'any 2016 fins al 28 de gener de 2024".



4. El 31 de maig la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.
5. El 3 de juny la GAIP tramet al Departament d'Educació la Reclamació i li requereix perquè en el termini de cinc dies faci arribar les dades identificatives i de contacte (nom i càrrec dins l'organització, correu electrònic i telèfon) de la persona o persones que representaran l'Administració a la sessió de mediació així com dues possibles dates per a programar la celebració de la sessió i pel cas que es vulgui celebrar per mitjans telemàtics, indiqui els motius de la preferència.
6. El 7 de juny el Departament d'Educació comunica a la GAIP les dades necessàries per programar la sessió de mediació.
7. El 26 de juny se celebra la primera sessió de mediació en la qual es concreta que l'objecte de la Reclamació i s'arriba a un acord.
8. El 8 de juliol es trasllada a la persona reclamant l'esborrany de l'acord de mediació perquè pugui aportar, si ho considera oportú, esmenes en un termini màxim de 3 dies.
9. L'acta és signada per part de la persona reclamant el dia 22 de juliol i per part del mediador el dia 24 de juliol.
10. El 26 de juliol es trasllada al Departament l'acta i l'acord assolit en la sessió de mediació celebrada el 26 de juny per tal que ens la facin arribar signat en un termini màxim de 3 dies a través de l'EACAT.
11. En la mateixa data el Departament tramet a la GAIP un informe que diu: "En relació amb l'acta i l'acord assolit en la sessió de mediació celebrada el passat 26 de juny i en relació amb el procediment de Reclamació 642/2024, enviada en data 25/07/2024 a través d'EACAT, us informem, per al vostre coneixement i als efectes oportuns, que amb posterioritat a la mateixa sessió de mediació, la unitat que disposa de la informació acordada, el Servei Territorial de Terres de l'Ebre, ha informat a la unitat d'informació del Departament d'Educació que en relació amb la informació sol·licitada tots els elements indicats formen part de dos expedients sancionadors incoats contra el XXXX i XXXX del centre quan es van produir els fets, actualment aquestes persones han cessat dels seus càrrecs. Aquesta informació es va recollir en l'àmbit d'una informació reservada incoada per la Secretaria General del Departament d'Educació i en conseqüència formen part dels dos expedients sancionadors".



12. El 31 de juliol la GAIP trasllada aquesta informació a la persona reclamant per al seu coneixement.
13. El 7 d'agost la persona reclamant trameta alegacions en les quals vol destacar, en primer lloc, que “donava per pressuposat que l'acord de la mediació és vinculant i que per tant demano que es compleixi l'acord o es doni una explicació per escrit justificant el no compliment de l'acord” i que “la informació demanada es reclama a l'administració i no a cap persona en concret”, i que “en tot cas si que es feina de l' administració complir amb lleis com la llei de protecció de dades personals o altres” i, per tant, considera que la informació demanada es podria entregar anonimitzada. Refereix l'article 11 i 6 LTAIPBG pel que fa a la transparència en la informació relativa a la gestió i econòmica i pressupostària i les obligacions de transparència. Manifesta que les peticions d'informació “en cap cas són un abús de dret ni un atac contra persones concretes sinó que les faig per tal de conèixer l'actuació i el funcionament de l'Administració pública i exercir el control d'aquesta actuació”. Comunica que els fets ja han estat denunciats a l'Oficina Antifrau i al Síndic de Greuges. Aquest darrer diu que li va contestar “que era clarament important la resolució que pogués fer la GAIP sobre aquesta reclamació per tal de poder fer un seguiment del cas i aplicar el dret sancionador administratiu si s' escau”. En relació amb l'afectació que pot tenir en el dret de defensa dels investigats considera que “aquest dret està garantit pel procediment investigador i sancionador”. I demana:
- “que s'aclareixi quins són els drets que prevalen en aquesta reclamació i que es doni resposta a les següents preguntes:
- El dret a defensa de les persones investigades preval sobre el dret de la ciutadania a tenir accés a la informació pública per tal de conèixer l'actuació i el funcionament de l'Administració pública i exercir el control d'aquesta actuació?
 - L'article esmentat de la llei de transparència: 21.1.b) diu: - Límits al dret d'accés a la informació pública: - 1. El dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a: - b) La investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries.
 - La qüestió clau i sobre la que la GAIP ha de donar resposta és: - La llei no diu que ha de ser denegat, sinó que utilitza la paraula pot. - En tot cas s'entén que aquesta denegació o restricció d'accés es farà si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici. En els següents punts indico els meus arguments pels quals considero que l'aportació de la documentació no perjudica a la investigació i en tot cas demano a la GAIP que resolgui sobre aquesta qüestió un cop tingudes en compte les consideracions de cada part de la mediació.



- En que afecta al dret a defensa la informació que s'ha reclamat? Cal destacar que segons la llei de transparència, i especialment pel que fa a la informació referent a la gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial (article 11) aquesta informació, la informació econòmica especialment, s'ha de "difondre", és a dir s'entén que ja hauria de ser pública de per si, fins i tot accessible sense petició específica d'informació. De fet, la llei fa especial esment a la informació econòmica però al meu entendre no es limita només a aquest tipus d'informació sinó que crec que cap de la informació reclamada en aquesta SAIP ni econòmica ni no econòmica afecta al dret de defensa que està garantit per la llei de procediment.

- En tot cas en cap moment l'administració en l'informe generat per la Secretaria General d'Educació justifica ni detalla ni fa referència a cap disposició legal que justifiqui com l'aportació de la informació pública perjudica la investigació. De fet es parla del dret de defensa dels investigats quan aquest dret està garantit al DECRET 243/1995, de 27 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de règim disciplinari de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Aquest decret garanteix el procediment i els drets a defensa de les persones interessades les quals tenen diverses formes de garantir el seu dret a defensa. En cap cas parla ni justifica que la adquisició i difusió d'informació pública perjudiqui el dret de defensa. A més, aquest procediment té diversos apartats que permeten a les persones interessades garantir els seus drets (article 53) i en cap d'ells s'indica que el dret de defensa es vegi afectat per l'accés a informació pública.

- En cap cas he sol·licitat l'accés a informació reservada ni al contingut específic de l'expedient, sinó que es reclama informació pública independent que en cap cas està sotmesa a cap reserva ni confidencialitat i per aquesta raó demano a la GAIP que emeti resolució on s'aclareixi aquest punt.

- Crec que a més cal recalcar que la sol·licitud d'accés a la informació pública reclamada es fa realitzar el dia 28 de gener de 2024, abans que s'obris oficialment cap tipus d'investigació reservada per part de l'administració pública. no va ser fins el dia 23 de març de 2024 que per resolució de la secretària general del Departament d'Educació, s'incoa un expedient d'Informació reservada en relació amb presumptes irregularitats de naturalesa diversa en el funcionament i la gestió de l'Institut de l'Ebre de Tortosa. Les investigacions que ara s'estan utilitzant com a raó per no donar aquesta informació es van realitzar a posteriori i sembla molt contradictori que aquesta informació fos accessible abans però ara no quan vull recordar que l'objectiu no és anar contra cap persona en concret sinó conèixer i fiscalitzar l'actuació de les administracions

- En la resolució emesa el dia 18/03/2024 (encara en dates prèvies a l'inici de l'expedient d'informació reservada) en resposta a la meua sol·licitud d'accés a informació pública



(SAIP) s'estima parcialment la sol·licitud però s'indiquen altres raons que no tenen res a veure amb les raons que ara es donen per no aportar la informació i sincerament crec que s'està dilatant l'accés a una informació que com porto raonant en aquest document és informació pública i que tard o d'hora s'haurà d'entregar. És per aquesta raó que demano una resolució de la SAIP sobre aquest conflicte.

- Finalment si el dret de defensa preval sobre el dret a la informació, aquest dret té la seva limitació durant la investigació dels fets? si és així es pot indicar si la informació s'entregarà un cop finalitzada la investigació o si s'haurà de demanar de nou la informació o quin és el procediment a seguir?".

14. El 13 d'agost la persona reclamant comunica a la GAIP el desistiment del procés de mediació i que es procedeixi a la tramitació per la via ordinària.
15. El 13 de setembre la GAIP comunica al Departament el desistiment al procediment de mediació per part de la persona reclamant i li requereix que en un termini de quinze dies faci arribar l'informe i l'expedient complet i, si escau, la identificació de les terceres persones que resultin afectades per l'accés.
16. El 21 d'octubre la GAIP rep la documentació requerida al DEFP. En l'informe emès posen en coneixement d'aquesta Comissió que el Servei Territorial d'Educació i Formació Professional a Terres de l'Ebre, competent per gestionar la informació de la present reclamació, ha emès un informe que diu: "En relació amb la informació sol·licitada sobre els fulls de control horari dels alumnes (en relació amb el manteniment d'informàtica i general del centre), els comunicats mensuals dels alumnes que presentaven a l'administradora del centre amb les tasques realitzades i els xecs lliurats als alumnes, s'informa que tots els elements indicats formen part de dos expedients sancionadors incoats contra XXXX quan es van produir els fets, i actualment aquestes persones han cessat dels seus càrrecs. Aquesta informació es va recollir en l'àmbit d'una informació reservada incoada per la secretaria general del Departament i en conseqüència formen part dels dos expedients sancionadors. Per tant, aquesta informació pot afectar a data d'avui i fins que finalitzin els expedients sancionadors al dret de defensa de les persones esmentades, donat que els principals elements de càrrec és justament aquesta informació".



Fonaments de dret

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, tant a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda.

L'article 20 LTAIPBG preveu els requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública, que l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. Els articles 21 i 22 LTAIPBG estableixen que aquests límits no són d'aplicació automàtica i absoluta i han de ser aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat i han d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació.

2. Sobre la desestimació de la reclamació i els límits aplicables

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.

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". I l'article 53.1 DTAIP inclou "qualssevol dades o documents que les administracions públiques han elaborat, posseeixen, o poden legítimament exigir a terceres persones com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions".



Així mateix, l'article 20 de l'LTAIPBG on s'estableix que el dret d'accés a la informació pública només pot ser denegat o restringit per les causes establertes per la Llei de forma expressa. Igualment, en concordança amb aquest article, 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 concretes de cada cas concret, i s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret, no podent-se ampliar per analogia. A més, cal incorporar aquí les previsions de l'article 22 de l'LTAIPBG on s'explicita, d'una banda, que els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció i d'una altra que 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.

Igualment, l'article 44 del Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP), estableix que la resolució de la Reclamació pot inadmetre, estimar o desestimar, totalment o parcial, la sol·licitud de reclamació i que ha de ser motivada i s'ha de basar en l'aplicació de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i en la resta de l'ordenament jurídic.

En aquest cas, malgrat l'acord assolit en la sessió de mediació (antecedent 7) el Departament informa amb posterioritat que "tots els elements indicats formen part de dos expedients sancionadors" (antecedent 11). I així mateix s'expressa en l'informe sol·licitat amb posterioritat en el marc del procediment ordinari de reclamació (antecedent 16).

En aquest sentit, i malgrat les alegacions formulades per la persona reclamant manifestant la seva disconformitat (antecedent 13), aquesta Comissió considera que la interpretació de les causes per les quals no es dona accés a la informació sol·licitada i ara reclamada són perfectament compatibles amb l'LTAIPBG.

El DEFP argumenta que el lliurament de la informació afecta el desenvolupament d'un procediment sancionador en curs. En aquest cas, la Comissió considera que efectivament regeix el límit establert a l'article 21.1.b. de la LTAIPBG on s'expressa el següent: "1. El dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a: b) La investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries. Igualment, com també expressa el DEFP, d'acord amb l'article 69.3 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, s'entén que l'accés a la informació pública pot perjudicar la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries en la mesura que, entre d'altres, pugui obstaculitzar, dificultar o interferir una investigació en curs, destruir proves o sostreure els presumptes infractors o persones investigades de l'acció de la justícia o de l'activitat sancionadora de l'administració pública, així com qualsevol altra

conducta que pugui comprometre el procediment en tràmit o entorpir o perjudicar l'èxit de les actuacions en curs”.

Cal tenir en compte que, a parer d'aquesta Comissió, la limitació de l'article 21.1.b) de la LTAIPBG únicament és aplicable durant les concretes fases temporals que descriu aquesta, és a dir, «prevenció», «investigació» i «sanció», però no amb posterioritat, és a dir, una vegada que la sanció ja hagi estat imposada i només quedi pendent de resolució, si s'escaigués, el corresponent recurs administratiu o judicial.

Certament, en un moment posterior ja no es podria posar en perill, danyar, impedir o dificultar l'exercici de la potestat sancionadora, atès que la sanció ja s'hauria imposat. En el cas que ens ocupa, aquest podria ser el moment oportú per accedir a la informació reclamada. Recordem, com ja hem dit en els paràgrafs anteriors, que l'accés a la informació pública no constitueix un dret absolut i que el seu abast i limitacions han d'aplicar-se de forma proporcional i que el moment concret en què se sol·licita l'accés a una determinada informació pot motivar i provocar la concurrència d'una determinada causa d'inadmissió de l'accés, que en un altre moment potser no resultaria aplicable. Aquesta Comissió ja s'ha expressat en aquest sentit (vegeu resolucions 1071/2024 i 1085/2024, de 5 de setembre).

A més, cal emfatitzar, en un altre ordre de coses, que malgrat que el reclamant fa valer com a motivació de la seva sol·licitud l'establert a l'article 1.2 de la LTAIPBG, en el cas que ens ocupa, aquesta Comissió considera més digne d'atenció el bé jurídic protegit per l'article 21.1.b) de l'LTAIPBG, que no és un altre que el desenvolupament normal i sense interferències de la tasca administrativa sancionadora que actualment s'està desenvolupant. En aquest sentit, l'*Explanatory Report* del Conveni de Tromsø legitima també aquesta interpretació del límit: “L'apartat d (de l'article 3) té com a objectiu permetre a les parts del Conveni restringir l'accés als documents per tal de preservar la capacitat d'execució disciplinària de les administracions públiques investigacions dins de les seves administracions”¹.

Com és palès, aquesta Resolució en res afecta el dret a sol·licitar novament la informació reclamada, en el futur, d'acord amb les previsions de l'LTAIPBG i en una correcta aplicació del límit invocat la sol·licitud potser podria ser atesa, sense perjudici de la resta de límits que puguin llavors concórrer respecte de la informació sol·licitada i sobre els quals ara no procedeix, per congruència amb les motivacions de les parts, pronunciar-se.

Finalment, aquesta Comissió vol palesar que, en cap cas, ha tingut accés a l'expedient que la persona reclamant vol obtenir. El Departament només ens ha remès l'expedient de la SAIP que

¹ Traducció realitzada per la mateixa Comissió



motiva la seva reclamació, però no l'expedient disciplinari en curs que s'està tramitant i al qual vol accedir la persona reclamant.

3. 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 24 d'octubre de 2024, resol per unanimitat:

1. Desestimar parcialment la Reclamació 642/2024 d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 2.
2. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 642/2024 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.
3. Traslladar a la persona reclamant l'expedient que ha remès el Departament d'Educació a la GAIP en data 21 d'octubre de 2024, juntament amb aquesta Resolució, per al seu coneixement.

Iolanda Pineda Balló
Presidenta

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.