

## Resolució de 15 de juny de 2016, d'estimació de la Reclamació 21/2016

**Administració reclamada:** Ajuntament d'Abrera.

**Informació reclamada:** Documentació entregada a l'Ajuntament per l'empresa o les empreses encarregades dels treballs tècnics corresponents a la revisió del Pla d'Ordenació Urbanística Municipal d'Abrera des de l'any 2009 fins enguany.

**Resum:** La relació taxada de límits al dret d'accés dels càrrecs electes locals prevista a l'article 164.3 TRLMRLC no pot ser ampliada mitjançant l'aplicació supletòria dels límits addicionals previstos a la legislació de transparència. Un grup municipal de l'oposició té dret a accedir i a obtenir còpia dels treballs tècnics preparatoris de la revisió del Pla d'Ordenació Urbanística Municipal, tot i que ha de respectar el deure de confidencialitat en relació amb aquells aspectes que, de ser difosos, puguin impedir l'assoliment dels objectius del nou pla. El deure de confidencialitat de l'article 164.6 TRLMRLC no impedeix la denúncia i depuració d'eventuals il·legalitats per part dels regidors, ja que aquesta no perjudica, sinó que protegeix els interessos de l'ens local.

**Paraules clau:** Ajuntament. Electes locals. Urbanisme. Motivació. Còpia. Silenci administratiu. Deure de confidencialitat.

**Ponent:** Oriol Mir Puigpelat.

### Antecedents

1. El 19 d'abril de 2016 té entrada a la GAIP la Reclamació 21/2016, presentada pel Grup Municipal Abrera en Comú contra una Resolució de l'alcalde de l'Ajuntament d'Abrera de 26 de febrer de 2016 que desestima la sol·licitud d'informació formulada, referida als treballs tècnics preparatoris de la revisió del Pla d'Ordenació Urbanística Municipal (POUM) d'Abrera.
2. A la sol·licitud inicial d'informació pública, de 21 d'octubre de 2015, el grup municipal esmentat demana la informació següent a l'Ajuntament d'Abrera:

“Còpia de tota la documentació entregada a l'Ajuntament d'Abrera per la/les empresa/es encarregades dels treballs tècnics corresponents a la Revisió del Pla d'Ordenació Urbanística Municipal d'Abrera des de l'any 2009 fins enguany”.
3. El 15 de desembre de 2015, l'alcalde d'Abrera dicta resolució per la qual denega la còpia dels treballs esmentats, sobre la base dels arguments següents:

“Els treballs tècnics realitzats des de l'any 2009 corresponents a la revisió del Pla d'Ordenació Urbanística Municipal d'Abrera no van finalitzar, per la qual cosa cal considerar-los com a documentació de treball no oficial.



Aquests treballs es van realitzar conjuntament amb els Serveis Tècnics Municipals del departament d'Urbanisme. Cal indicar que aquests documents considerats com a no oficials tenen una consideració de confidencialitat i de secret tècnic”.

La resolució no ofereix la possibilitat de donar accés parcial als treballs o de consultar-los presencialment.

4. El 24 de desembre de 2015, el grup municipal esmentat torna a sol·licitar còpia d'aquests treballs o una justificació de la seva denegació que s'ajusti a la llei. Com a motivació d'aquesta nova sol·licitud (equiparable a un recurs de reposició contra la denegació precedent) s'afirma que segons els articles 20.1 i 21.1.c de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) “la denegació del dret d'accés a la informació pública només [es pot produir] per les causes expressament establertes per les lleis i que l'al·legació de confidencialitat per denegar la divulgació d'informació pública només aduir-se si aquesta confidencialitat està establerta per una norma amb rang de llei”.
5. El 26 de febrer de 2016, l'alcalde d'Abrera torna a dictar resolució desestimatòria de la petició. En aquesta ocasió, la denegació es fonamenta en la inexistència d'aquests treballs i en la manca d'aplicació de l'LTAIPBG, en tractar-se d'accés a informació sol·licitat per un regidor a l'empara de la normativa de règim local.
6. El 19 d'abril de 2016, com s'ha dit, té entrada a la GAIP la reclamació presentada per la persona reclamant, que la fonamenta en els termes següents:

“Aquesta petició es fonamentava en, per una banda, la voluntat d'esbrinar quins eren els motius de la paralització del procés de revisió del POUM local que va encetar un acord de Junta de Govern Local de data 19.04.05 pel qual s'acordava la iniciació d'actuacions urbanístiques per a la formulació corresponent a la revisió del Pla d'Ordenació Urbanística Municipal per a la seva adequació a la Llei 2/2002, de 14 de març, d'Urbanisme i que no havia finalitzat i, per altra banda, la seguretat que al 2011 encara es continuava treballant en aquesta revisió, tal i com demostra l'acord de Junta de Govern Local núm. 359 de data 21.03.12 on es pot llegir que ‘En data 22 d'abril de 2011, l'equip redactor va entregar a l'Ajuntament d'Abrera un document anomenat ‘Documentació Preliminar per a discussió i reflexió municipal’.

Que aquesta informació és rellevant en el marc del procés de revisió d'un POUM municipal i més tenint en compte que aquest procés resta aturat des de l'any 2008 (si bé internament s'ha continuat treballant), que no hi cap llei que determini la confidencialitat de la informació demanada i que no es pot al·legar per denegar la documentació sol·licitada que no forma part de l'expedient de la revisió ja que això no exclou que sigui pública”.

La persona reclamant no demana el procediment de mediació que ofereix la GAIP.



7. El mateix 19 d'abril de 2016 la GAIP confirma la recepció de la reclamació a la persona reclamant. El 20 d'abril, el Ple de la GAIP l'admet a tràmit. El 21 d'abril, la GAIP comunica la presentació de la reclamació a l'Ajuntament d'Abrera i li demana l'expedient, així com un informe jurídic sobre la reclamació presentada.
8. El 4 de maig de 2016 la GAIP rep aquest informe de l'Ajuntament d'Abrera, on es justifica la manca de lliurament de les còpies sol·licitades en els termes següents:

“Segon.- Que en aquest cas ens trobem en un supòsit d'exercici del dret a obtenir còpies. No és un cas d'exercici del dret a informació dels regidors i regidores. La normativa aplicable per tant és la legislació de règim local bàsica i autonòmica que és la que ha regit el procediment legalment establert.

Tercer.- Que el grup municipal d'Abrera en Comú en l'exercici del seu dret a obtenir còpia no pot obstaculitzar l'activitat de l'Administració en cap cas i s'han d'aplicar amb criteris de racionalitat i proporcionalitat evitant conductes abusives en la sol·licitud que poden paraitzar l'activitat municipal. La norma estableix que com a principi general es relacionin documents concrets, excepte circumstàncies molt concretes exclou còpies de tot l'expedient (STS 1995.02.[09] [RJ 1995, 1671]).

Quart.- Que en aquest cas no hi ha una relació justificada i concreta de la documentació que es sol·licita d'acord amb la normativa de règim local i, en tot cas, aquests documents són considerats com a no oficials de confidencialitat i de secret tècnic.

Cinquè.- Que, no estant en l'exercici del dret a informació ni com a regidors subjecte a règim local ni en matèria de transparència, si supletòriament s'apliqués la normativa de transparència, segons informe de l'arquitecte es podria considerar que aquesta documentació de la qual es sol·licita còpia pot suposar un perjudici, entre d'altres, als interessos econòmics i industrials i a la protecció del medi ambient, essent aquests supòsits úniques limitacions previstes a l'article 14 de la Llei 19/2013 i 21 de la Llei 19/2014 de manera justificada i proporcionada atenent les circumstàncies del cas com és la revisió d'un POUM que afecta a tot el terme municipal i a totes les activitats i persones del municipi, i, molt especialment, la [manca de] concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés, per tant la inadmissió a obtenir còpies i, si fos el cas a la informació, que cal remarcar, no és el mateix que el dret a obtenir les còpies, està plenament justificada i degudament motivada per part d'aquest Ajuntament”.

9. El 19 de maig de 2016 la GAIP sol·licita a l'Ajuntament que completi aquest informe amb la indicació i el lliurament a la GAIP d'aquelles parts (pàgines o paràgrafs) concretes de la documentació reclamada que estarien afectades pels límits invocats de la “confidencialitat”, de “secret tècnic”, “d'interessos econòmics i industrials” i de la “protecció del medi ambient”.



10. El 3 de juny de 2016, l'Ajuntament tramet a la GAIP un informe del cap del Departament d'Urbanisme i Territori del municipi on s'explica que els treballs en qüestió són els documents d'aprovació inicial del POUM d'Abrera redactats per un estudi d'arquitectura els mesos de febrer i març de 2011. S'indica la relació de documentació escrita i gràfica que conté (les normes urbanístiques, la memòria social, el catàleg de béns a protegir i el catàleg de masies i cases rurals –en total, 465 fulls–, així com 39 plànols en color) i s'afirma que “tots els documents escrits i gràfics contenen informació que pot considerar-se amb algun dels límits invocats de “confidencial”, de “secret tècnic”, “d'interessos econòmics i industrials” i/o de “protecció del medi ambient”. A continuació es detallen els límits que serien d'aplicació als diversos tipus de documents. En general es considera que l'accés a la informació urbanística que contenen suposa “una informació privilegiada de caràcter tècnic que pot portar a una especulació urbanística abans de la seva concreció amb l'aprovació definitiva del POUM” i que pot ser contraproduent pels béns a protegir (en el cas del catàleg de béns a protegir) i per al medi ambient (en el cas dels plànols que indiquen el sòl que es qualifica com a no urbanitzable). Finalment, s'indica que “la revisió del nou POUM d'Abrera ha començat fa 2 mesos amb un nou equip redactor” i que “els treballs que han començat ara poden canviar les propostes fetes en aquests documents de 2011”.

## **Fonaments jurídics**

### **1. Admissibilitat de la reclamació i competència de la GAIP**

Concorren en aquest cas dues circumstàncies que podrien fer dubtar sobre l'admissibilitat de la reclamació i la pròpia competència de la GAIP per tramitar-la: el fet que la reclamació s'hagi interposat havent transcorregut més d'un mes des de la notificació de la resolució administrativa que té per objecte, i que tingui el seu origen en una sol·licitud d'accés a informació d'un càrrec electe local formulada a l'empara de la normativa de règim local, que no contempla expressament la possibilitat de reclamar davant òrgans de garantia com la GAIP.

Pel que fa a la primera circumstància, no pot impedir l'admissió a tràmit de la reclamació perquè la Resolució de l'alcalde d'Abrera de 26 de febrer de 2016 que té per objecte no conté cap indicació sobre els recursos que pot interposar la persona reclamant. Com és sabut, la manca del peu de recurs, que és preceptiu, converteix la notificació en defectuosa i deixa obert el termini d'impugnació (article 58.3 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú –LRJPAC–).

Pel que fa a la segona, aquesta Comissió ja ha assenyalat en reiterades ocasions (entre d'altres, a les seves resolucions relatives a les Reclamacions 3/2016, 4/2016, 22/2016, 23/2016 i 28/2016, amb major deteniment) que el règim d'accés dels càrrecs electes locals a la informació de l'ens local respectiu constitueix un supòsit de “règim d'accés especial” als efectes de la



disposició addicional primera, apartat segon, de l'LTAIPBG i, com a tal, es regeix per la seva normativa específica (article 77 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local, articles 14 a 16 del Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals –ROF– i, a Catalunya, l'article 164 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya –TRLMRL–) i, supletòriament, per l'LTAIPBG. Aquesta aplicació supletòria de l'LTAIPBG comporta que els càrrecs electes locals disposin també del mecanisme de reclamació davant la GAIP que aquesta llei reconeix en general a la ciutadania. L'Ajuntament d'Abrera no ho qüestiona en cap moment.

## 2. *El dret dels càrrecs electes locals d'accés a la informació sol·licitada*

Segons es desprèn dels antecedents, el grup municipal reclamant vol accedir a la documentació preparatòria de la revisió del POUM d'Abrera encarregada per aquest Ajuntament a una empresa externa, documentació que segons afirma el propi Ajuntament consisteix en els documents preceptius per a l'aprovació inicial de la revisió del POUM i que van ser redactats conjuntament per la referida empresa (un estudi d'arquitectura) i els tècnics municipals a principis de 2011. La revisió del POUM va quedar aturada i s'ha tornat a reprendre fa uns mesos amb un nou equip redactor que pot canviar les propostes fetes en aquests documents de 2011.

Com també s'ha vist als antecedents, l'Ajuntament denega l'accés del grup municipal a aquests documents (i no només la seva còpia, ja que no ofereix ni tan sols la possibilitat d'efectuar la consulta presencial de la documentació) amb una argumentació confusa i contradictòria, que es produeix a més quan ja ha transcorregut àmpliament el termini de resolució de quatre dies fixat per la normativa local aplicable i la petició ha quedat ja estimada per silenci positiu (com es veurà al fonament jurídic 4). A la primera resolució desestimatòria de 15 de desembre de 2015, l'Ajuntament al·lega que els documents són “documentació de treball no oficial”, “confidencial” i coberta per “secret tècnic”. En canvi, a la segona resolució desestimatòria de 26 de febrer de 2016, la denegació es justifica fonamentalment sobre la base de negar la seva pròpia existència (“per no existir aquests documents”). A l'informe jurídic de 3 de maig de 2016 sobre aquesta reclamació elaborat per l'Ajuntament a petició de la GAIP es torna a admetre l'existència de la documentació i, a més de reiterar els arguments donats a la primera resolució per denegar la sol·licitud (“aquests documents són considerats com a no oficials de confidencialitat i de secret tècnic”), s'invoca la jurisprudència del Tribunal Suprem que s'ha mostrat restrictiva amb el dret a còpia dels regidors, com a dret no inclòs necessàriament dins el seu dret d'accés a informació de la corporació local derivat del dret fonamental a la participació política de l'article 23.2 de la Constitució, i s'al·leguen els límits dels “interessos econòmics i industrials [comercials]” i de “la protecció del medi ambient” previstos a la legislació de transparència (concretament, a l'article 14



de la Llei bàsica estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern –LTAIPBGE–), legislació aplicable supletòriament al dret d'accés dels càrrecs electes locals. No és fins l'informe complementari demanat expressament per la GAIP (antecedent núm. 10) que l'Ajuntament descriu mínimament el contingut de la documentació reclamada i motiva amb major rigor les raons que al seu parer justificarien no difondre-la (risc d'especulació i d'actuacions que frustrin els objectius perseguits amb la proposta de revisió del POUM que conté la documentació en qüestió). Aquesta manca evident de la motivació deguda (articles 54 LRJPAC, 164.3 TRLMRLC i 34.4.a LTAIPBG) seria suficient per anul·lar les dues resolucions denegatòries de la sol·licitud d'accés. Existeixen, tanmateix, elements suficients per entrar en el fons de l'assumpte, i cal fer-ho per donar la tutela requerida a la reclamació.

S'ha de reconèixer el dret d'accés del grup municipal reclamant a la informació sol·licitada. Segons l'article 164.3 TRLMRLC, que és d'aplicació preferent a aquest cas en virtut de la disposició addicional primera, apartat segon, de l'LTAIPBG (com admet el propi Ajuntament), "la resolució denegatòria s'ha de motivar, i només es pot fonamentar en els supòsits següents: a) Quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge. b) Quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial". I cap d'aquests límits és ni pot ser invocat en aquest cas per tal de denegar l'accés dels regidors a la informació sol·licitada, relativa a treballs preparatoris de la revisió d'un POUM. Tampoc no hi ha dubte que aquests treballs preparatoris encarregats (i pagats) a una empresa externa, tot i no haver-se aprovat encara la revisió del planejament en ells proposada, constitueixen informació pública en poder de l'Ajuntament (article 2.b LTAIPBG) i "antecedents, [...] dades o [...] informacions que són en poder dels serveis de la corporació i [que] són necessaris per al desenvolupament de [la] funció" dels regidors (article 164.1 TRLMRLC).

No s'ha d'oblidar que el dret d'accés dels regidors a la informació municipal constitueix un supòsit específic d'accés, caracteritzat pel subjecte que l'exerceix, que es troba especialment reforçat per la seva estreta connexió amb el dret fonamental a la participació política de l'article 23.2 de la Constitució, del qual resulta un instrument essencial. Aquesta connexió és la que explica que el dret d'accés a informació dels càrrecs electes locals (com el dels parlamentaris) tingués un abast molt major que el dret d'accés reconegut a la generalitat de la ciutadania per l'anterior article 37 LRJPAC i que encara avui dia –malgrat la gran ampliació del dret general d'accés duta a terme per la nova legislació estatal i autonòmica de transparència– sigui objecte d'una regulació més favorable que aquest. Així, p. ex., a banda de contenir una relació de límits taxats més breu, que no poden ser ampliat mitjançant l'aplicació supletòria dels addicionals que estableixen els articles 14 i 15 LTAIPBGE i 21, 23 i 24 l'LTAIPBG, l'article 164 TRLMRLC contempla una sèrie de supòsits d'accés lliure o directe en què no cal formular ni tan sols sol·licitud escrita (articles 164.2 TRLMRLC i 15 ROF), fixa un termini de resolució de la sol·licitud



d'accés de només quatre dies i sotmet la manca de resolució en termini a un silenci que és sempre positiu, sense les excepcions contingudes a l'article 35, apartats primer i segon, de l'LTAIPBG (article 164.3 TRLMRLC). Tots aquests aspectes són objecte d'una regulació clara i deliberadament favorable per part del legislador local, de manera que en relació amb ells no es pot afirmar l'existència d'una llacuna que hagi de ser omplerta a través de l'aplicació supletòria de la legislació general de transparència, aplicació supletòria que en tot cas només podria ampliar i mai restringir el dret d'accés dels càrrecs electes locals.

Aquest accés reforçat ha estat confirmat recentment pel Tribunal Suprem en una sentència relativa al dret d'accés dels parlamentaris valencians a la informació de l'Administració d'aquella comunitat, on efectua una consideració final perfectament extrapolable als càrrecs electes locals: *"Ya al margen de las circunstancias propias de este litigio y como consideración de futuro, hay que decir que, tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, y tras la Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunidad Valenciana, el derecho de los parlamentarios a la información pública no puede sino verse fortalecido. En efecto, a fin de que estén en condiciones adecuadas para hacer frente a la especial responsabilidad que se les ha confiado al elegirlos, habrán de contar con los medios necesarios para ello, los cuales en punto de acceso a la información y a los documentos públicos no solo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes, sino que deben suponer un plus añadido imprescindible"* (FJ 8è de la Sentència de la Sala 3a de 15 de juny de 2015, ECLI:ES:TS:2015:2870).

En no existir, per tant, cap límit que pugui impedir l'accés dels regidors d'Abrera a la informació sol·licitada, aquest ha de ser concedit, sens perjudici del deure de confidencialitat que els imposa el propi article 164.6 TRLMRLC, i sobre el qual es tornarà al fonament jurídic 5.

### 3. *El dret a còpia de la informació sol·licitada*

Un cop afirmat el dret del grup municipal reclamant a accedir a la informació sol·licitada, cal examinar si també té dret a obtenir-ne còpia. Com s'ha assenyalat al fonament jurídic precedent, l'Ajuntament ho nega tot invocant la jurisprudència del Tribunal Suprem que s'ha mostrat restrictiva amb el dret a còpia dels regidors. Segons l'informe emès el 3 de maig, "en aquest cas ens trobem en un supòsit d'exercici del dret a obtenir còpies, [...] no] d'exercici del dret a informació dels regidors i regidores", "el grup municipal d'Abrera en Comú en l'exercici del seu dret a obtenir còpia no pot obstaculitzar l'activitat de l'Administració en cap cas i s'han d'aplicar amb criteris de racionalitat i proporcionalitat evitant conductes abusives en la sol·licitud que poden paralitzar l'activitat municipal", "la norma estableix que com a principi general es relacionin documents concrets, excepte circumstàncies molt concretes exclou còpies de tot l'expedient



(STS 1995.02.[09])”, i “en aquest cas no hi ha una relació justificada i concreta de la documentació que es sol·licita d’acord amb la normativa de règim local”.

Aquesta Comissió s’ha pronunciat extensament sobre l’abast del dret a còpia dels càrrecs electes locals a diverses resolucions recents de 7 de juny de 2016, corresponents a les Reclamacions 22/2016, 23/2016 i 28/2016 (entre d’altres). A la Resolució relativa a la Reclamació 23/2016 s’assenyala el següent:

“El Tribunal Suprem, certament, a les sentències citades per la Diputació i a moltes altres (com la Sentència de la Sala 3a de 29 de març de 2006, ECLI:ES:TS:2006:2554, que fa una bona síntesi de la seva jurisprudència) ha assenyalat que el dret fonamental de participació política de l’article 23.2 de la Constitució inclou el dret d’accés a la informació dels electes locals, però no el d’obtenir còpia dels documents; i que el dret a còpia no és incondicionat i s’ha de ponderar amb la pertorbació que el lliurament d’un volum excessiu de còpies pugui ocasionar en el funcionament de l’ens local, atenent els mitjans de què disposi.

Tanmateix, la Diputació oblida assenyalar que el propi Tribunal Suprem ha subratllat, en aquestes mateixes sentències, que “*recae sobre el Ayuntamiento destinatario de la solicitud de copia la carga de justificar y motivar su denegación*”, sense que pugui “*exigirse al interesado que justifique adicionalmente la utilidad o conveniencia de las copias solicitadas para el desempeño de la función de control político que corresponde al cargo de concejal*” (FJ quart de la Sentència de 29 de març de 2006 abans citada).

D’altra banda, aquesta jurisprudència s’ha trobat molt condicionada per la regulació legal del dret d’accés dels càrrecs electes locals continguda als articles 14 a 16 del ROF i per les limitacions imposades pels apartats 7 i 8 de l’anterior article 37 LRJPAC (l’esmentat apartat 7 exigia “formular una petició individualitzada dels documents que es vulguin consultar”), normes estatals aplicables als supòsits de fet sobre els quals s’ha pronunciat el Tribunal i que han estat notablement ampliades pel legislador català de règim local i per la vigent legislació estatal i catalana de transparència.

Segons l’article 16.1.a ROF, “*el libramiento de copias se limitará a los casos citados de acceso libre de los Concejales a la información y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente de la Comisión de Gobierno*”. Els supòsits d’accés lliure (no sotmès a prèvia sol·licitud escrita) són els establerts a l’article 15 ROF, en termes semblants als de l’article 164.2 TRLMRLC: informació relativa a les funcions delegades específiques que tingui assignades el càrrec electe, informació corresponent als assumptes que hagin de ser tractats pels òrgans col·legiats als quals pertanyi el càrrec electe, resolucions i acords adoptats per qualsevol òrgan de l’ens local, i informació que sigui “de lliure accés” per a la ciutadania. Aquest darrer supòsit és el que ha portat el Tribunal Suprem, a la jurisprudència esmentada, a aplicar els requeriments dels apartats 7 i 8 de l’anterior article 37 LRJPAC.



Doncs bé, el legislador català de règim local ha ampliat notablement el dret a obtenció de còpia dels càrrecs electes locals quan, a l'article 164.5 TRLMRLC, el reconeix sense excepcions ni matisacions per a tots els tipus d'informacions a les quals tinguin accés, ja siguin les d'accés "lliure" o les sotmeses a prèvia sol·licitud escrita: "Els membres de la corporació tenen dret a obtenir còpia de la documentació a la qual tenen accés. Aquesta còpia es pot obtenir en format paper o bé en el suport tècnic que permeti d'accedir a la informació requerida". Aquesta no és l'única ampliació o "millora" del dret d'accés a informació dels càrrecs electes introduïda pel legislador català respecte els preceptes esmentats del ROF. Altres ho serien l'escurçament en un dia del termini de resolució de les sol·licituds d'accés (el termini de cinc dies contingut a l'article 14.2 ROF passa a quatre dies a l'article 164.3 TRLMRLC) o la previsió expressa dels (cinc) únics límits que poden ser invocats per denegar la sol·licitud d'accés a la informació (article 164.3 TRLMRLC).

La regulació general del dret d'accés també és en l'actualitat molt més àmplia que sota la vigència de l'anterior article 37 LRJPAC. Pel que fa als aspectes aquí considerats, ara ja no es requereix que es formuli petició individualitzada dels documents que es vulguin consultar (sens perjudici que la sol·licitud hagi de ser suficientment precisa –article 28 LTAIPBG, que obliga a l'Administració a ajudar a concretar la petició quan sigui necessari–) i l'Administració té l'obligació de motivar l'establiment d'una forma d'accés a la informació diversa de la sol·licitada (article 34.4.c LTAIPBG), que és la que s'ha de concedir com a regla general (article 36.1 LTAIPBG). De fet, tot i no excloure que en casos degudament justificats es pugui permetre només la consulta presencial de la informació (en particular, quan així ho exigeixi l'aplicació d'algun límit legal a l'accés), l'LTAIPBG pressuposa en tot moment que la regla general ha de ser el *subministrament* material de la informació, donant només un cert marge d'apreciació a l'Administració a l'hora de determinar el format en què aquesta pot ser subministrada (article 36.2 LTAIPBG). També s'estableix ara l'obligació de lliurament gratuït de les dades per correu electrònic, quan existeixin en format electrònic, com succeirà molt sovint (article 37.1 LTAIPBG). Aquest enfocament és coherent amb la importància que el subministrament material de la informació pública té per tal que aquesta pugui ser examinada amb el suficient deteniment i ser objecte de control efectiu i ple aprofitament per part de la ciutadania. Com s'ha assenyalat en el fonament jurídic precedent, aquesta regulació és d'aplicació supletòria al dret d'accés dels càrrecs electes locals i confereix un conjunt mínim de garanties que no poden ser obviades per les administracions catalanes al resoldre les peticions que aquells els puguin adreçar.

De tot l'anterior es desprèn, per tant, que els càrrecs electes dels ens locals catalans tenen un dret indiscutible a obtenir còpia –en paper o, quan estigui disponible, en format electrònic– de la documentació a la qual accedeixin, sense necessitat de formular ulteriors sol·licituds, i sense que existeixi marge de discrecionalitat de l'Administració a l'hora de



decidir si l'atorga o no. La denegació de còpia, en els casos excepcionals en què es pugui admetre (p. ex., quan vingui exigida per l'aplicació d'algun límit legal o quan la sol·licitud de moltes còpies es formuli amb la sola finalitat de col·lapsar els serveis de la corporació, incorrent en abús de dret –en els termes restrictius exposats per aquesta Comissió a les resolucions sobre les Reclamacions 36/2015 i 7/2016, FJ 4–), o el seu lliurament en un format divers del sol·licitat (quan concorri alguna de les causes enumerades a l'article 36.2 LTAIPBG, aplicable supletòriament al dret d'accés dels càrrecs electes locals en virtut del segon incís de l'article 164.5 TRLMRLC), han de ser degudament motivats i acreditats per l'Administració a la resolució que es pronunciï sobre la petició d'accés, i la legalitat de la causa invocada pot ser revisada íntegrament per aquesta Comissió o els tribunals" (FJ 2).

En el cas que ens ocupa no consta ni l'Ajuntament ha acreditat que la manca d'estimació de les còpies sol·licitades estigui justificada. No hi ha cap límit que justifiqui concedir només accés presencial a la informació sol·licitada i sembla clar que la petició no té caràcter abusiu, ja que es troba estretament relacionada amb les funcions decisòries i de control polític que corresponen al grup municipal. L'obtenció de còpia és especialment important en el cas de la documentació urbanística sol·licitada, que és complexa i que necessita temps per ser estudiada, i que constitueix sens dubte un document de treball de gran importància per a la preparació i discussió de la revisió del POUM d'Abrera que es troba en curs. No sembla versemblant que la realització d'uns pocs centenars de còpies hagi de "paralitzar l'activitat municipal", com s'apunta a l'informe de 3 de maig. Tampoc permet denegar les còpies el fet al·legat en aquest informe que "no hi ha una relació justificada i concreta de la documentació que es sol·licita": en primer lloc, com s'ha vist, no es pot exigir als regidors que motivin la seva petició de còpies; en segon lloc, la sol·licitud és prou concreta, com demostra el fet que l'Ajuntament hagi comprès perfectament la documentació de la qual es vol obtenir còpia. Finalment, tenint en compte la naturalesa de la documentació i que se'n sol·licita còpia ordinària, tampoc no concorre cap de les causes de l'article 36.2 LTAIPBG que permeten subministrar la informació en un format diferent del demanat.

Per tot l'exposat, s'ha de reconèixer el dret del grup municipal reclamant a obtenir còpia de la documentació sol·licitada.

#### 4. *L'estimació per silenci positiu de la sol·licitud d'accés*

A l'assenyalat als fonaments jurídics anteriors cal afegir, a més, que la denegació injustificada del dret d'accés i de còpia del grup municipal reclamant es produeix gairebé dos mesos després que la sol·licitud hagués estat estimada per silenci positiu (article 164.3 TRLMRLC). Segons l'article 43.3 LRJPAC, "en els casos d'estimació per silenci administratiu, la resolució expressa posterior a la producció de l'acte només es pot dictar si és confirmatòria", de manera que la resolució de



15 de desembre de 2015, que l'Ajuntament seguia obligat a dictar (article 43.3, en relació amb l'article 42.1 LRJPAC), així com la segona resolució desestimatòria de 26 de febrer de 2016, haurien hagut d'estimar íntegrament la sol·licitud presentada.

5. *El deure de confidencialitat dels regidors respecte la informació obtinguda*

Un cop afirmat el dret d'accés i de còpia de la documentació sol·licitada convé recordar el deure de confidencialitat que l'article 164.6 TRLMRLC imposa als regidors en relació amb la informació que puguin obtenir per raó del seu càrrec: "Els membres de la corporació han de respectar la confidencialitat de la informació a què tenen accés per raó del càrrec si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers".

Aquest deure de confidencialitat, que opera fins a cert punt com a contrapartida del major abast que té el dret d'accés dels càrrecs electes, resulta exigible i es troba especialment justificat en aquest cas, ateses les conseqüències que la difusió pública de la informació sol·licitada podria tenir, i que s'exposen de manera raonada a l'informe complementari emès a petició de la GAIP pel cap del Departament d'Urbanisme i Territori del municipi (antecedent núm. 10).

Efectivament, la difusió pública de la proposta completa de revisió del POUM d'Abrera continguda en aquesta documentació (proposta relativament recent que va ser elaborada conjuntament amb els serveis tècnics municipals i que, per tant, tot i no ser vinculant, pot avançar molts dels canvis que s'acabaran incorporant a la futura revisió, com implícitament apunta l'Ajuntament), en plena fase preparatòria de la revisió del POUM esmentat, podria originar moviments especulatius i actuacions que impedissin l'assoliment dels objectius del nou POUM i que sens dubte "perjudicar[ien] els interessos de l'ens local" i fins i tot de "tercers".

L'assegurament de l'eficàcia dels canvis projectats pel nou planejament és una exigència tradicional de la legislació urbanística, que garanteix fonamentalment a través del mecanisme de la suspensió de l'atorgament de llicències, que és facultativa abans de l'aprovació inicial del pla i obligatòria en el moment en què aquesta es produeix (article 73 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme –TRLU–).

Aquest deure de confidencialitat no és, tanmateix, il·limitat, sinó que es troba acotat materialment i temporal. Des del punt de vista material, abasta tots aquells aspectes del contingut de la documentació que, de ser difosos, puguin frustrar els objectius de la revisió del planejament (sòl que passa a ser urbanitzable, béns que passen a ser protegits, sòl no urbanitzable, etc.), però no aquells altres que, de ser publicats, no perjudiquin els interessos de l'ens local o de tercers. Si, p. ex., l'accés a la documentació revelés irregularitats en la contractació de l'estudi d'arquitectura que l'ha elaborada o eventuais conflictes d'interessos, això podria ser difós pel grup municipal



reclamant, ja que la denúncia i depuració d'il·legalitats no perjudica, sinó que protegeix els interessos de l'ens local.

Des del punt de vista temporal, aquest deure de confidencialitat només s'haurà de mantenir fins que l'Ajuntament, a través dels canals decisoris pertinents, acordi l'aprovació inicial de la revisió del planejament (o decideixi suspendre l'atorgament de llicències amb anterioritat a aquesta, en virtut de l'article 73.1 LTRLU) o l'abandonament de l'actual procés de revisió del POUM. L'aprovació inicial evita els riscos associats a la divulgació de la documentació objecte de la reclamació en donar lloc a la suspensió de l'atorgament de llicències (article 73.2 LTRU) i comporta l'inici de l'ampli debat públic sobre la proposta de planejament que la legislació urbanística canalitza a través del tràmit fonamental d'informació pública (articles 8.5 i 85.4 LTRU i 23 del Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme).

#### 6. *Seguiment de l'execució*

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió [GAIP] 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 previst per l'apartat 30 del seu *Manual de reclamació*, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

#### 7. *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, 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 15 de juny de 2016, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 21/2016 i declarar el dret de la persona reclamant a que l'Ajuntament d'Abrera li lliuri còpia de la documentació entregada a l'Ajuntament per l'empresa o les empreses encarregades dels treballs tècnics corresponents a la revisió del Pla d'Ordenació Urbanística Municipal d'Abrera des de l'any 2009 fins enguany. La persona reclamant ha de respectar el deure de confidencialitat en els termes assenyalats al fonament jurídic 5 d'aquesta Resolució.
2. Anul·lar les Resolucions de l'alcalde d'Abrera de 15 de desembre de 2015 i de 26 de febrer de 2016 que deneguen l'accés a la documentació sol·licitada.



3. Requerir a l'Ajuntament d'Abrera que, en el termini màxim de cinc dies des de la notificació d'aquesta Resolució, lliuri a la persona reclamant la còpia indicada a l'apartat 1.
4. Requerir a l'Ajuntament d'Abrera que informi la GAIP sobre el compliment d'aquesta Resolució tan bon punt es produeixi.
5. Convidar la persona reclamant a comunicar a la GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució d'aquesta resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.
6. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 21/2016 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 15 de juny de 2016

Elisabet Samarra i Gallego

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.