

## **Resolució 381/2021, de 29 d'abril**

**Número d'expedient de la Reclamació:** 148/2021

**Administració reclamada:** Ajuntament de Sant Fruitós de Bages

**Informació reclamada:** Accés a un expedient.

**Sentit de la resolució:** Estimació

**Resum:** El dret dels i de les electes locals a la informació de la respectiva corporació és un dret reforçat d'accés a la informació pública, fonamentat en el dret de participació política de l'article 23 de la Constitució. Aquest dret reforçat constitueix un règim especial d'accés a la informació pública dels previstos per la disposició addicional 1a.2 LTAIPBG, segons la qual aquest règim especial és el definit per la legislació sectorial que el regula (l'article 164 TRLMRLC, principalment), i només supletòriament es subjecta a l'LTAIPBG. En matèria de límits al dret d'accés a la informació, la regulació de l'article 164.3 TRLMRLC desplaça completament els límits instituïts per l'article 21 LTAIPBG, perquè precisament es pot parlar d'un dret reforçat dels i de les electes perquè està subjecte a límits menors que els aplicables a la ciutadania en general. Aquesta menor intensitat dels límits, per una altra banda, també s'equilibra amb el deure de confidencialitat que estableix el mateix 164 TRLMRLC en el seu darrer apartat. Per tant, no és procedent que l'Ajuntament apliqui al regidor reclamant un límit al dret d'accés a la informació pública establert per l'LTAIPBG per al comú de la ciutadania, ja que els únics límits aplicables als membres d'un Ajuntament quan demanen informació de la corporació respectiva són els de l'article 164.3 TRLMRLC. No és aplicable a aquesta sol·licitud ni el límit de l'article 21.1.b LTAIPBG, ni el de l'incís final de l'article 23 de la mateixa Llei (dades personals vinculades a la comissió d'infraccions), ja que tant l'un com l'altre no tenen cobertura en els límits del 164.3 TRLMRLC.

**Paraules clau:** Ajuntaments. Electes. Expedient sancionador. Reclamació contra desestimació. Dret reforçat d'accés. Procediments sancionadors. Límits. Dades personals d'infraccions. Investigació i sanció d'infraccions. Règim especial d'accés. Deure de confidencialitat.

**Ponent:** Josep Mir Bagó

### **Antecedents**

1. El 9 de febrer de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 148/2021, presentada per un electe municipal contra l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages, 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. El 8 de gener de 2021 l'electe reclamant demana accés a l'expedient 1728/2020.



3. L'11 de gener de 2021 per Decret d'Alcaldia es denega l'accés sol·licitat, sobre la base del límit establert per l'article 21.1.b LTAIPBG (investigació i infracció de sancions), perquè l'expedient sol·licitat és un expedient disciplinari contra un funcionari de la Corporació, encara en fase d'instrucció.
4. El 13 de gener de 2021 l'electe reclamant presenta recurs de reposició contra el decret d'alcaldia anterior. Argumenta el recurs en la consideració que els electes locals tenen un dret d'accés a la informació de la pròpia entitat més intens que el que correspon a la ciutadania en general i que el límit invocat no està previst per la legislació de règim local, que tampoc preveu que el fet d'estar en fase d'instrucció l'expedient pugui justificar-ne la denegació de l'accés.
5. El 19 de gener de 2021 l'Alcaldessa desestima el recurs, en base als mateixos arguments indicats a l'antecedent 3.
6. La Reclamació presentada el 9 de febrer de 2021 fa les consideracions següents: "Que sóc càrrec electe pel grup municipal Gent fent Poble a l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages. Que he demanat accés a un expedient i se'm nega. Considero que tinc dret a accedir a l'expedient municipal que he demanat, amb els advertiments legals de confidencialitat si s'escau, però no se'm pot negar el dret que em garanteix la Llei. M'han denegat també recurs de reposició que vaig fer. Com a càrrec electe tinc dret a accedir als expedients municipals i si hi ha dades personals íntimes, que les tapin, però d'acord amb la Llei de Transparència, accés a la informació pública i bon govern".
7. El 12 de febrer de 2021 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.
8. El 12 de febrer de 2021 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació. També li demana el nom de la persona que representarà l'Ajuntament al procediment de mediació sol·licitat per la persona reclamant.
9. El 19 de febrer de 2021 la GAIP rep l'informe municipal, que fa les consideracions següents: "La denegació s'ha fet en base a l'article 21.1b de la Llei 19/2014 i es fonamenta en un informe de l'instructor de l'expedient disciplinari, funcionari extern a l'Ajuntament, en el qual aquest



considera que la correcta investigació dels fets així ho requereix. Aquest informe ha estat traslladat al regidor Sr. xxxx dins la notificació de la resolució, i per tant, té perfecte coneixement. S'adjunta aquest escrit tota la documentació relativa a la sol·licitud d'accés a la informació pública. Us informo que hi ha terceres persones que resulten afectades per l'accés, atès que es tracta d'un procediment disciplinari de personal". L'informe adjunta l'informe de l'instructor que requereix especialment que no es doni l'accés sol·licitat a l'expedient, en aplicació de l'article 21.1.b LTAIPBG.

10. L'1 de març de 2021 la GAIP demana a l'Ajuntament la seva col·laboració per fer trasllat de la Reclamació a les terceres persones afectades per ella, en aplicació d'allò previst pels articles 31 LTAIPBG i 34 RGAIP.
11. El 10 de març de 2021 la GAIP rep una comunicació de l'Ajuntament que acredita haver traslladat a la persona afectada per la Reclamació (el funcionari que és objecte de l'expedient sol·licitat), el dia 8 del mateix mes, la documentació que li dona audiència en aquest procediment. No consta resposta d'aquesta persona dins del termini previst legalment.
12. El 21 d'abril de 2021 la persona reclamant renuncia a la mediació que havia sol·licitat, la qual cosa és comunicada a l'Ajuntament.

## Fonaments jurídics

### 1. *Admissibilitat de la Reclamació*

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 substitueixen les resolucions. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP seria 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".

Nogensmenys, també cal tenir en compte que aquesta Reclamació ha estat presentada per un electe local, amb invocació del dret d'accés dels i de les electes locals a la informació de la respectiva entitat regulat per l'article 164 del Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, aprovat pel Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (TRLMRLC). Aquest fet aconsella plantejar la seva admissibilitat a un procediment de revisió regulat per una normativa diferent, com és la legislació de transparència. A partir de la Resolució d'11 de febrer de 2016, sobre la Reclamació 4/2016, la GAIP ve admetent reiteradament reclamacions en relació amb sol·licituds d'informació municipal emparades en el dret a la informació reconegut a favor dels i de les electes locals per l'article 164 TRLMRLC. Tot i que la legislació de règim local remet directament a la jurisdicció contenciosa administrativa l'eventual impugnació de tota mena de resolucions dels òrgans i autoritats locals, sense fer cap referència a la via de reclamació davant la GAIP, aquesta Comissió de Garantia ve entenent que això obeeix al fet que la legislació vigent de règim local és anterior a la de transparència que institueix la reclamació davant d'un òrgan independent i especialitzat (la GAIP, en el cas de Catalunya); que aquesta via de reclamació és voluntària i en cap cas perjudica l'accés a la jurisdicció contenciosa administrativa i, si escau, constitucional; que suposa un increment de les garanties jurídiques del dret a la informació que, si són a l'abast de la ciutadania en general, amb més raó han de poder ser accessibles als electes locals, que exerceixen un dret reforçat a la informació emparat en el de participació i representació política de l'article 23 de la Constitució; i que l'aplicació supletòria de la legislació de transparència, inclosa la reclamació davant de la GAIP, respecte del dret a la informació regulat per la legislació de règim local, té empara tant a la legislació bàsica (disposició addicional 1 a.2 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, LTAIPBGE), com a la disposició addicional 1a.2 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG). Aquesta interpretació de la GAIP ha estat enterament confirmada per la Sentència 1074/2019 del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

És procedent, per tant, l'admissió a tràmit d'aquesta Reclamació, si bé caldrà tenir en compte que el règim material i procedimental aplicable a l'accés sol·licitat es regirà en primer lloc per l'article 164 TRLMRLC, cosa que inclou la subjecció a uns límits al dret d'accés més reduïts que els previstos per l'LTAIPBG, així com també un deure dels i de les electes a respectar la confidencialitat de la informació a la que poden accedir per raó de la seva funció representativa.



En tot cas, en l'aplicació dels límits al dret d'accés caldrà tenir en compte els criteris establerts a aquests efectes per l'LTAIPBG, especialment pels apartats 2 i 3 del seu article 20, que 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, de manera que l'article 22 LTAIPBG 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. Sobre el dret d'accés a la informació sol·licitada**

La informació sol·licitada és un expedient disciplinari a un funcionari municipal. Es tracta sens dubte d'informació pública que forma part del dret d'accés a la informació municipal declarat per l'article 164.1 TRLMRLC, segons el qual "tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir de l'alcalde o alcaldessa o del president o presidenta, o de la comissió de govern, tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de llur funció". Per tant, qualsevol dels membres de l'Ajuntament té dret a accedir a aquesta informació, llevat que concorri algun límit establert per llei que pugui impedir-ho.

Els límits legals al dret d'accés a la informació pública dels i de les membres de les corporacions locals són establerts per l'article 164.3 TRLMRLC, en els termes següents: "En qualsevol cas, 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". Aquest precepte estableix clarament un nombre tancat de causes que poden justificar la denegació d'informació municipal sol·licitada per electes del mateix Ajuntament, i cap d'elles té res a veure per la invocada per l'Ajuntament per denegar l'accés sol·licitat.



El fonament jurídic anterior argumenta detalladament que el dret dels i de les electes locals a la informació de la respectiva corporació és un dret reforçat d'accés a la informació pública, fonamentat en el dret de participació política de l'article 23 de la Constitució. Aquest dret reforçat constitueix un règim especial d'accés a la informació pública dels previstos per la disposició addicional 1a.2 LTAIPBG, segons la qual aquest règim especial és el definit per la legislació sectorial que el regula (l'article 164 TRLMRLC, principalment), i només supletòriament es subjecta a l'LTAIPBG. En matèria de límits al dret d'accés a la informació, la regulació de l'article 164.3 TRLMRLC desplaça completament els límits instituïts per l'article 21 LTAIPBG, ja que precisament es pot parlar d'un dret reforçat dels i de les electes perquè està subjecte a límits menors que els aplicables a la ciutadania en general. Aquesta menor intensitat dels límits, per una altra banda, també s'equilibra amb el deure de confidencialitat que estableix el mateix 164 TRLMRLC en el seu darrer apartat.

Per tant, no és procedent que l'Ajuntament apliqui al regidor reclamant un límit al dret d'accés a la informació pública establert per l'LTAIPBG per al comú de la ciutadania, i no previst en absolut per la legislació de règim local, ja que els únics límits aplicables als membres d'un Ajuntament quan demanen informació de la corporació respectiva són els de l'article 164.3 TRLMRLC. No és aplicable a aquesta sol·licitud ni el límit de l'article 21.1.b LTAIPBG, ni el de l'incís final de l'article 23 de la mateixa Llei (dades personals vinculades a la comissió d'infraccions, que només seria aplicable si la informació sol·licitada contingues dades íntimes o relatives a l'honor, cosa que no sembla ser el cas, ja que no s'ha invocat ni per l'instructor, ni per l'Ajuntament, ni per la persona reclamant en el tràmit d'audiència que se li ha donat), ja que tant l'un com l'altre no tenen cobertura per l'article 164.3 TRLMRLC.

Per una altra banda, tampoc és creïble el risc assenyalat per l'instructor de l'expedient, en el sentit de què l'accés sol·licitat podria posar en risc el procediment sancionador del funcionari local afectat, ja que l'accés de la persona reclamant a la informació sol·licitada es pot condicionar estrictament al seu deure de reserva i confidencialitat (article 164.6), en relació amb tota la informació a la qual pot accedir per raó de la seva condició d'electe local.

En atenció a les anteriors consideracions, és procedent declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada i, donat que només pot accedir-hi en base a la seva condició d'electe local, també és procedent recordar-li el seu deure a mantenir la reserva i confidencialitat respecte d'aquesta informació.

### **3. 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.

#### **4. 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 29 d'abril de 2021, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 148/2021 i declarar el dret de la persona reclamant a accedir a l'expedient indicat a l'antecedent 2.
2. Requerir a l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de cinc dies.
3. Recordar a l'electe reclamant que, per imperatiu de l'article 164.6 TRLMRLC, té el deure de guardar reserva i confidencialitat respecte de la informació indicada als apartats anteriors.
4. Requerir a l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages a informar la GAIP, dins del termini de quinze dies, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.
5. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.



6. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 148/2021 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

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 adrexi 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.