

Resolució 624/2019, de 16 d'octubre

Número d'expedient de la Reclamació: 423/2019

Administració reclamada: Ajuntament de Cerdanyola del Vallès

Informació reclamada: Còpia íntegra d'un expedient administratiu i judicial.

Sentit de la Resolució: Estimació parcial

Resum: Els i les electes locals tenen dret a la informació de la respectiva entitat local, de conformitat amb el règim jurídic establert pels articles 164 TRLMRLC i 14 ROF, encara que no invoquin expressament aquests preceptes ni la seva condició, amb el benentès que aquesta és presumptament prou coneguda pels serveis municipals. Les sol·licituds d'electes emparades en la legislació de règim local materialment han de tenir relació, o per finalitat, el servei a l'exercici de les funcions representatives que les legitimen, de manera que seria improcedent que invoquessin aquest dret d'accés reforçat per demanar informació útil només per a la seva esfera privada; ara bé: això no comporta que necessàriament tota sol·licitud d'informació presentada per electes locals hagi de manifestar expressament que la informació demanada és necessària per a l'exercici de les seves funcions representatives (de fet, cap disposició de la normativa de règim local ho requereix); el rellevant és que materialment ho sigui, de necessària per a l'exercici de les seves funcions (i qui pot decidir-ho és únicament l'electe sol·licitant); si, a més de ser-ho, es fa constar expressament aquesta finalitat, certament que la sol·licitud s'ha de regir per la legislació de règim local; però si, com passa en aquest cas, la sol·licitud no fa esment explícit de la finalitat de l'accés, això no treu que aquesta finalitat es pugui deduir dels mateixos termes de la sol·licitud. El fet que una informació formi part d'un expedient judicial, i l'accés a ella en seu judicial s'hagi de regir per l'LOPJ i la LEC, entre altres disposicions, no exclou que la mateixa informació estigui també en poder d'una Administració pública, bé sigui per la seva condició de part d'un procés judicial o per qualsevol altre motiu, i en conseqüència sigui susceptible del dret d'accés regulat per l'LTAIPBG o, en aquest cas, de forma prevalent per la legislació de règim local. Mentre segueixi vigent aquest precepte en els seus termes actuals, la inactivitat de les administracions catalanes en la tramitació de sol·licituds d'informació pública comporta, amb caràcter general i sens perjudici del que es dirà tot seguit, la seva estimació presumpta, d'acord amb la regla del silenci administratiu positiu. És inqüestionable que no es poden difondre, tant perquè vulnereu la intimitat de la persona afectada, com per imperatiu de l'article 9 REPD, els dos informes mèdics i la valoració de l'Institut Català d'Avaluacions Mèdiques; si l'Ajuntament considera que el supòsit de l'article 164.3.a TRLMRLC concorre en algun altre document inclòs a l'expedient judicial sol·licitat, cal que ho motivi raonadament i en denegui l'accés, sens perjudici que si la persona reclamant hi discrepa, pot plantejar la qüestió davant la GAIP en la fase d'execució d'aquesta Resolució, que decidirà.

Paraules clau: Ajuntament. Electes locals. Expedient judicial. Límits. Dades íntimes. Dades personals especialment protegides. Infraccions i sancions. Reclamació contra silenci.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 20 de juliol de 2019 entra a la GAIP la Reclamació 423/2019, presentada pel Grup municipal d'Esquerra Republicana de Catalunya contra l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès, en relació



amb la informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no 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 27 de desembre de 2018, el grup municipal reclamant demana la informació següent a l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès: *Còpia íntegra de l'expedient administratiu municipal i de l'expedient judicial (inclòs l'enregistrament en format digital de l'acte de la vista), en relació amb la demanda presentada per la senyora JP contra l'Ajuntament de Cerdanyola.*
3. El 31 de gener de 2019 el grup municipal reclamant s'adreça a l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès tot fent constar que la sol·licitud anterior no hauria estat contestada per l'Ajuntament, argumenta que en aplicació dels articles 14 a 16 del ROF s'hauria produït la seva estimació presumpta per silenci administratiu positiu i, en conseqüència, la sol·licitud d'informació hauria de ser atesa directament pels serveis de l'administració municipal; atès que, malgrat l'anterior, no se li hauria facilitat la informació sol·licitada, el grup municipal reclamant demana que li sigui lliurada dins del termini màxim de cinc dies, mitjançant còpia conformada de la secretària municipal.
4. Per resolució d'1 de febrer de 2019 l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès estima parcialment la sol·licitud d'informació anterior i facilita a la persona reclamant còpia en CD dels expedients administratius de Recursos Humans i del Servei Jurídic, que correspondrien a l'expedient municipal sol·licitat. En canvi, denega l'accés a l'expedient judicial, inclòs l'enregistrament de la vista, perquè considera que no es tracta d'informació pública, sinó d'informació judicial, de la qual l'Ajuntament en disposa com a part processal, i s'hauria de sol·licitar al Jutjat, d'acord amb el previst per l'article 140 de la Llei d'enjudiciament civil i per la Llei orgànica del poder judicial.
5. El 21 de febrer de 2019 la persona reclamant presenta un recurs administratiu d'alçada contra la resolució anterior, on considera que han de prevaldre els efectes estimatoris del silenci administratiu i que la denegació parcial de la seva sol·licitud no ha estat prou motivada. En conseqüència, l'Ajuntament li hauria de facilitar tota la informació sol·licitada.
6. La Reclamació adjunta un informe jurídic dels serveis municipals que proposa l'estimació parcial del recurs d'alçada indicat a l'antecedent anterior i, en conseqüència, facilitar a la persona reclamant uns documents annexes a la demanda, i desestimar la resta, pels mateixos arguments indicats a l'antecedent 4 en atenció a tractar-se d'un expedient judicial; també assenyala que per aquest motiu podrien ser d'aplicació els límits de l'article 21.b i f LTAIPBG i les causes d'inadmissibilitat de l'article 29 de la mateixa llei.
7. El 21 de maig de 2019 l'Ajuntament facilita a la persona reclamant la sentència recaiguda en el procés judicial objecte de la sol·licitud.



8. La Reclamació presentada el 20 de juliol de 2019 argumenta el dret del grup municipal reclamant a la informació sol·licitada, considerant que els expedients judicials dels quals l'Ajuntament n'és part formen part de l'expedient administratiu impugnat i que el seu dret d'accés a aquesta informació només està restringit pels límits establerts per la legislació de règim local. També explica que la mateixa sol·licitud hauria estat objecte d'una Reclamació anterior davant la GAIP (324/2019), que hauria finalitzat per desistiment degut a un problema de notificació, motiu pel qual es presenta de nou.
9. El 24 de juliol 2019 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès 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.
10. El 31 de juliol de 2019 la GAIP rep l'informe de l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès. Indica que la sol·licitud s'hauria tramitat de conformitat amb l'LTAIPBG, i no d'acord amb l'article 14 del ROF, perquè la persona reclamant no fa constar que la presenti en la seva qualitat d'electe, ni que precisi la informació sol·licitada "*per desenvolupar les funcions pròpies del grup municipal, per la qual cosa no era deduïble tal necessitat*". Explica que la informació indicada als antecedents 6 i 7 hauria estat facilitada a la persona reclamant mitjançant correu electrònic pel mateix jurista que va redactar la proposta de resolució del seu recurs, perquè és coneixedor del retard provocat per l'acumulació d'assumptes a la Secretaria Municipal, amb el que probablement es resoldria el recurs en qüestió. Argumenta que no es pot confondre expedient administratiu i expedient judicial, i que si l'Administració té en el seu poder informació que forma part d'expedients judicials és en la seva condició de part dels processos respectius i no d'administració pública. Explica que l'accés als expedients judicials es regeix pels articles 234 i 235 de la Llei orgànica del Poder judicial (LOPJ) i 140 a 141 bis de la Llei d'enjudiciament civil (LEC), en atenció als quals només les parts tenen dret ple d'accés, mentre que les terceres persones interessades han d'acreditar el seu interès legítim i directe i no podran accedir a les actuacions de caràcter reservat. Argumenta la concurrència dels límits de l'article 21.1.b (investigació o sanció d'infraccions) i f (intimitat i altres drets privats legítims), en aplicació dels quals s'hauria denegat l'accés a diversos documents annexos a la demanda formulada per l'empleada afectada en el tràmit del seu recurs de reposició: denúncia a la inspecció de treball, informe mèdic, valoració de l'Institut Català d'Avaluacions Mèdiques i informe mèdic de l'Agència de Salut Pública de Catalunya. Ofereix la llista dels documents que integrarien l'expedient judicial dels quals en té còpia el Servei Jurídic de l'Ajuntament de Cerdanyola, tot assenyalant que no disposa de cap CD amb enregistrament de la vista oral; informa que aquests enregistraments els facilita el Tribunal si els demanen les parts i que l'Ajuntament de Cerdanyola no l'hauria demanat, al no considerar-lo d'utilitat per a la defensa. Considera que el sentit del silenci administratiu és negatiu, en aplicació de la Sentència del



Tribunal Constitucional (STC) 104/2018, de 4 d'octubre, sobre la Llei aragonesa 8/2015, de 25 de març. En atenció a les anteriors consideracions, conclou: la sol·licitud s'ha de regir per l'LTAIPBG, i no pel ROF; el silenci administratiu produït té efectes desestimatoris, tant per aplicació de l'STC 104/2018, com de l'article 35.2 LTAIPBG; l'accés a l'expedient judicial s'ha de regir per l'LOPJ i per l'LEC i s'ha de sol·licitar a l'òrgan jurisdiccional i no es pot facilitar l'enregistrament demanat perquè, a més de no formar part de l'expedient administratiu, no es troba en poder de l'Ajuntament. En conseqüència, seria procedent desestimar la Reclamació. També considera que la Reclamació és extemporània, perquè és reiteració de l'anterior Reclamació 324/2019, presentada a la GAIP el 24 de maig de 2019 i declarada desistida el 5 de juliol, per la Resolució 417/2019. Dóna el nom de la tercera persona afectada per la Reclamació.

11. El 4 de setembre de 2019 la GAIP trasllada l'informe anterior a la persona reclamant, per al seu coneixement.
12. El 4 de setembre de 2019 la GAIP trasllada l'expedient a la tercera persona afectada, i li dóna 10 dies per formular-hi al·legacions, en aplicació del previst pels articles 31 LTAIPBG i 34 RGAIP. La notificació postal és lliurada el 16 de setembre de 2019 i, després d'haver transcorregut a bastament el termini atorgat, no consta a la GAIP cap al·legació de la tercera persona afectada.
13. El 4 de setembre de 2019 la GAIP comunica a les parts l'ampliació en 15 dies del termini per resoldre la Reclamació, d'acord amb el previst per l'article 42.9 LTAIPBG.

Fonaments jurídics

1. Admissibilitat de la Reclamació i règim jurídic aplicable

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. 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, cal tenir en compte que aquesta Reclamació ha estat presentada per un electe local, al qual li podria ser d'aplicació el règim establert per al dret d'accés dels i de les electes locals a la informació de la respectiva entitat 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). De fet, una de les qüestions controvertides entre l'Ajuntament i la persona reclamant és la de si la seva sol·licitud s'ha de regir per l'LTAIPBG o per la legislació de règim local.

L'informe municipal argumenta que la sol·licitud d'informació municipal formulada per la persona reclamant no invoca la seva condició d'electe, ni manifesta que necessiti la informació demanada per a l'exercici de les seves funcions representatives, motiu pel qual l'Ajuntament hauria tramitat la sol·licitud d'acord amb el règim general del dret d'accés a la informació pública establert per l'LTAIPBG.

Ni l'article 164 TRLMRLC, ni el 14 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic (ROF) de les entitats locals aprovat pel Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre (que és la disposició invocada per l'informe municipal) requereixen en cap moment que les sol·licituds d'accés a la informació municipal presentades pels electes i les electes locals hagin d'invocar expressament la seva condició o la normativa citada perquè siguin tramitades d'acord amb ella. De fet, la condició de regidor de la persona reclamant deu ser perfectament coneguda pels serveis municipals; i si en tenen algun dubte, poden comprovar que, a més del nom del regidor sol·licitant, la instància de sol·licitud fa constar com a raó social la del grup municipal del qual forma part. Establerta i coneguda pels serveis municipals la condició de la persona sol·licitant de membre de la corporació municipal, el que és procedent és aplicar a la sol·licitud el règim jurídic establert per a l'accés dels i de les electes locals a la informació municipal, que és més favorable al dret d'accés (terminis més curts de tramitació i major abast material del dret) que el règim jurídic establert per l'LTAIPBG. La decisió unilateral dels serveis municipals d'aplicar a la sol·licitud l'LTAIPBG, en comptes del TRLMRLC i el ROF, no té cap fonamentació expressa a la normativa vigent i té efectes perjudicials per al dret de la persona reclamant a la informació municipal, motius pels quals s'ha de qualificar d'improcedent. Els i les electes locals tenen dret a la informació de la respectiva entitat local, de conformitat amb el règim jurídic establert pels articles 164 TRLMRLC i 14 ROF, encara que no invoquin expressament aquests preceptes ni la seva condició, amb el ben entès que aquesta és presumptament prou coneguda pels serveis municipals.

El segon argument en el que, com s'ha dit, els serveis municipals fonamenten l'aplicació del règim jurídic d'accés a la informació pública de l'LTAIPBG, en comptes del regulat per la legislació de règim



local, és que, al seu entendre, la persona reclamant no ha raonat de cap manera que la informació sol·licitada la necessiti per a l'exercici de les seves funcions representatives. És cert que el dret d'accés dels i de les electes locals a la informació municipal regulat per la legislació de règim local es legitima en l'exercici de les seves funcions representatives, motiu pel qual hom el considera fonamentat en i vinculat amb el dret de participació política en els afers públics de l'article 23 de la Constitució, circumstància que li dóna un caràcter reforçat respecte del dret ciutadà general d'accés a la informació pública regulat per l'LTAIPBG. Aquesta consideració comporta que les sol·licituds d'electes emparades en la legislació de règim local materialment han de tenir relació o per finalitat el servei a l'exercici de les funcions representatives que les legitimen, de manera que seria improcedent que invoquessin aquest dret d'accés reforçat per demanar informació útil només per a la seva esfera privada. Ara bé: això no comporta que necessàriament tota sol·licitud d'informació presentada per electes locals hagi de manifestar expressament que la informació demanada és necessària per a l'exercici de les seves funcions representatives (de fet, cap disposició de la normativa de règim local ho requereix); el rellevant és que materialment ho sigui, de necessària per a l'exercici de les seves funcions, i la presumpció serà en tot cas que ho és, havent de provar el contrari qui ho posi en qüestió. Així s'expressa la jurisprudència del Tribunal Suprem (STS de 9 de maig de 1998), que estableix que els electes no han de justificar un motiu o funció específica directa i concretament connectat amb la informació a la qual volen accedir, i n'és conseqüència també que aquesta falta d'especificació no pot ser motiu per a la desestimació de la sol·licitud d'informació (STS de 5 de novembre de 2000), i que fins i tot s'ha d'emparar que pugui convenir-los no dir per a què volen la informació a fi de no desvetllar les seves estratègies d'actuació política (STS de 26 de juny de 1998 i de 27 de novembre de 2000), de manera que correspondria a la corporació local la càrrega de la prova de què la finalitat perseguida per l'electe local no té relació amb la seva funció institucional sinó que persegueix un interès o benefici personal o de terceres persones (STS de 12 de novembre de 1999).

D'acord amb això, no es pot condicionar l'accés a informació dels electes locals a la justificació prèvia i expressa en la sol·licitud del lligam i utilitat de la informació amb la seva funció, sinó que la motivació de la sol·licitud en l'exercici de les seves funcions s'ha d'entendre implícita, i en el cas que se'n sospiti una finalitat diferent en interès privat que determini la desestimació de l'accés, caldrà que l'Administració ho justifiqui i acrediti.

Per tant, si a la sol·licitud d'informació l'electe fa constar expressament aquesta finalitat lligada a l'exercici de les seves funcions, certament que la sol·licitud s'ha de regir per la legislació de règim local; però si, com passa en aquest cas, la sol·licitud no fa esment explícit de la finalitat de l'accés, això no treu que aquesta finalitat es pugui deduir dels mateixos termes de la sol·licitud, si s'escau, i aquest és el cas: l'exposo de la sol·licitud invoca manifestacions d'una altra electe de l'Ajuntament, circumstància que més aviat connecta la sol·licitud amb el debat polític municipal, que amb qüestions alienes a la funció representativa del regidor sol·licitant. Amb aquests antecedents, la decisió unilateral dels serveis



municipals de considerar que la sol·licitud s'ha de regir per l'LTAIPBG, perquè no s'ha raonat que la seva finalitat sigui l'exercici de les funcions representatives de l'electe sol·licitant, en perjudici del seu dret d'accés, està mancada de fonamentació raonable suficient, i s'ha de declarar improcedent.

En conseqüència, és procedent tramitar la sol·licitud d'informació indicada a l'antecedent 2 de conformitat amb el dret d'accés dels i de les electes locals regulat per la normativa de règim local.

Aquest fet aconsella plantejar l'admissibilitat d'aquesta Reclamació 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 1a.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).

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 el seu lligam amb el *ius in officium* de l'electe i la protecció que mereix el dret fonamental de l'article 23 CE, tal i com ha reiterat la jurisprudència del Tribunal Constitucional, de manera que els criteris restrictius en l'aplicació dels límits a l'accés aplicables a les sol·licituds d'informació que es regeixen pel règim general d'accés (i no pel règim jurídic especial dels electes, reforçat i prevalent) han de ser, amb més motiu, tinguts en compte en aquest cas: 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. Determinació de la informació reclamada

La informació reclamada inicialment en aquest procediment de reclamació és una còpia íntegra de l'expedient judicial, inclòs l'enregistrament en format digital de l'acte de la vista, relatiu a la demanda presentada per la senyora JP contra l'Ajuntament de Cerdanyola, perquè l'altra informació demanada a la sol·licitud de la qual deriva la Reclamació (còpia íntegra de l'expedient administratiu relatiu a la mateixa causa) ja hauria estat facilitat a la persona reclamant per la resolució municipal d'1 de febrer de 2019.

L'informe municipal afirma i argumenta raonadament que una part específica de la informació sol·licitada (l'enregistrament en format digital de l'acte de la vista) no existeix, o almenys no es troba en poder dels serveis municipals (antecedent 10), perquè l'Ajuntament, en la seva qualitat de part, no hauria demanat l'enregistrament en qüestió. Si aquesta part de la informació sol·licitada no existeix en poder de l'Ajuntament, no se li pot requerir l'accés, perquè li resulta impossible de satisfer. En tot cas, amb aquesta resposta de no existència de la informació l'Ajuntament satisfà aquesta part de la sol·licitud d'informació, de manera que, en relació amb ella, s'hauria produït una pèrdua sobrevinguda de l'objecte de la Reclamació.

El mateix es pot dir en relació amb els documents annexos a la demanda i en relació amb la sentència que, segons posen de manifest els antecedents 6 i 7, els serveis municipals han lliurat a la persona reclamant.



En conseqüència, la informació sol·licitada seria la relativa als documents que integren l'expedient judicial de la demanda de la senyora JP contra l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès, llevat dels indicats pels antecedents 6 i 7 i de l'enregistrament digital de la vista.

3. Règim jurídic aplicable a l'accés a un expedient judicial

L'informe municipal al·lega que l'accés als expedients judicials es regeix pels articles 234 i 235 de la Llei orgànica del poder judicial (LOPJ) i 140 a 141 bis de la Llei d'Enjudiciament Civil (LEC), que garanteixen l'accés a aquests expedients a les persones interessades i atribueixen als òrgans judicials la responsabilitat de facilitar-lo. Sosté també que la informació relativa a l'expedient judicial que no constava als arxius municipals no es pot qualificar d'informació pública en poder de l'Ajuntament, perquè si la té no és en la seva qualitat d'Administració pública, sinó de part en el procés i que, si la persona reclamant vol accedir-hi l'ha de sol·licitar als òrgans judicials competents (Jutjat del Contenciós Administratiu 16 de Barcelona).

És cert que els preceptes citats al paràgraf anterior de l'LOPJ i de l'LEC són els que regulen l'accés de les parts i de les altres persones interessades als expedients judicials, i que aquest accés ha de ser atès pels òrgans judicials. Ara bé, això no treu que el dret d'accés a la informació municipal regulat per l'article 164 TRLMRLC garanteix als membres de l'Ajuntament l'accés a tota la informació que és en poder dels serveis municipals, sense fer cap exclusió o excepció per raó dels motius o de l'origen d'aquest "ser en poder" dels serveis municipals. En termes semblants s'expressa l'article 2.b LTAIPBG, que si calgués seria d'aplicació supletòria, que defineix la informació pública com aquella que està en poder de l'Administració, "com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions", sense excloure, per tant, la informació obtinguda com a conseqüència de l'activitat administrativa consistent en ser part d'un procés judicial.

En definitiva, el fet que una informació formi part d'un expedient judicial, i l'accés a ella en seu judicial s'hagi de regir per l'LOPJ i la LEC, entre altres disposicions, no exclou que la mateixa informació estigui també en poder d'una Administració pública, bé sigui per la seva condició de part d'un procés judicial o per qualsevol altre motiu, i en conseqüència sigui susceptible del dret d'accés regulat per l'LTAIPBG o, en aquest cas, de forma prevalent per la legislació de règim local.

En conseqüència, si l'Ajuntament té en el seu poder l'expedient judicial sol·licitat, com a conseqüència de la seva condició de part en el procés judicial corresponent, està obligat a facilitar-hi accés a la persona reclamant, llevat que s'hagi declarat el secret sumarial (cosa que no consta) o que concorrin altres límits que puguin determinar-ne la denegació.



4. *Efectes del silenci administratiu*

La persona reclamant argumenta que s'hauria produït l'estimació presumpta de la seva sol·licitud, en aplicació dels articles 33 i 35 LTAIPBG, perquè l'Ajuntament no hauria resolt la seva sol·licitud dins del termini establert legalment. L'Ajuntament no qüestiona el fet, si bé discrepa dels efectes atribuïbles jurídicament al silenci administratiu produït, que creu que han de ser desestimadors, en aplicació de la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 104/2018, que declara la inconstitucionalitat i nul·litat de l'article 31.2 de la Llei 8/2015, de 25 de març, de Transparència d'Aragó, que estableix la regla del silenci administratiu positiu en la tramitació i resolució de les SAIP, quan segons aquesta Sentència la Llei estatal bàsica 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBGE) estableix la regla del silenci administratiu negatiu per al mateix tipus de procediments, i aquesta opció seria vinculant per a les lleis autonòmiques.

En primer lloc, cal aclarir que el règim de silenci positiu aplicable a aquesta sol·licitud és el previst per l'article 164.3 TRLMRLC, i no pas el de l'article 35 LTAIPBG, considerant que, com s'ha argumentat en el FJ1, les sol·licituds d'informació dels electes locals s'han de regir pel seu règim jurídic especial, hagi estat invocada aquella condició o no, i que d'acord amb la DA primera.2, l'LTAIPG actuaria amb caràcter supletori en allò no regulat pel règim especial, i no és el cas del silenci, expressament previst en sentit estimatori. I no hi ha cap pronunciament del Tribunal Constitucional que qüestioni la constitucionalitat del silenci administratiu positiu previst per l'article 164.3 TRLMRLC en els procediments de sol·licitud d'informació de la pròpia entitat formulades pels i per les electes locals.

Però és que, a més, fins i tot si el règim de silenci aplicable al cas fos el de l'LTAIPBG i no el del règim jurídic especial d'aplicació, aquesta argumentació de l'Ajuntament s'hauria de rebutjar, perquè els efectes de l'STC 104/2018 es limiten a la cosa jutjada, és a dir, a la Llei aragonesa 8/2015, mentre que l'article 35 LTAIPBG, que és el precepte que estableix la regla del silenci administratiu positiu en la tramitació i resolució de les SAIP pel cas de manca de resolució en termini de les sol·licituds d'informació pública davant de les administracions catalanes, segueix essent vigent. A més d'aquesta raó formal, també cal tenir en compte que el precepte declarat inconstitucional i nul per l'STC 104/2018 (l'article 31.2 de la Llei aragonesa 8/2015) és substancialment diferent de l'article 35 LTAIPBG, com es pot comprovar en la següent transcripció d'ambdós preceptes:

Article 31 de la Llei aragonesa 8/2015: "1. *La resolució en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.* 2. *Si en el plazo máximo establecido no se hubiera notificado resolución expresa, el interesado o la interesada podrá entender estimada la solicitud, salvo con relación a la información cuya denegación, total o parcial, viniera expresamente*



impuesta en una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o en una norma de derecho comunitario.”

Article 35 LTAIPBG: *“1. Si l'Administració no resol i notifica dins el termini establert, la sol·licitud s'entén estimada, llevat que una norma amb rang de llei estableixi expressament un efecte desestimadori, total o parcial, amb relació a una determinada informació. 2. No es pot adquirir per silenci administratiu el dret d'accés si concorre algun dels límits establerts per aquesta o altres lleis per a tenir accés a la informació pública”.*

És evident que hi ha diferències significatives entre l'article 31.2 de la llei aragonesa 8/2015 i l'article 35 LTAIPBG, que podrien dur a una sentència diferent del TC: mentre que la llei catalana salva escrupolosament dels efectes del silenci positiu els eventuals interessos de tercers afectats, la llei aragonesa és molt més restrictiva a l'hora d'admetre possibles excepcions al sentit positiu del silenci administratiu. I cal tenir en compte que l'FJ 5 de l'STC 104/2018 justifica precisament en els interessos de tercers que poden resultar afectats per l'accés el caràcter bàsic del silenci negatiu de l'article 20.4 de la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBGE).

Per les raons indicades, els operadors jurídics no tenim capacitat per deixar d'aplicar un precepte d'una llei catalana (l'article 35 LTAIPBG) que el Parlament no ha derogat i que el Tribunal Constitucional no ha anul·lat, ni podem presumir la seva eventual inconstitucionalitat per un pronunciament del Tribunal Constitucional sobre un precepte significativament diferent i que ha estat declarat contrari a la constitució per vicis en els que precisament no incorre l'article 35 LTAIPBG. I menys encara podem fer-ho en detriment del dret d'accés a la informació pública.

En conseqüència, mentre segueixi vigent aquest precepte en els seus termes actuals, la inactivitat de les administracions catalanes en la tramitació de sol·licituds d'informació pública comporta, amb caràcter general i sens perjudici del que es dirà tot seguit, la seva estimació presumpta, d'acord amb la regla del silenci administratiu positiu.

I si s'ha produït silenci administratiu en la tramitació de la sol·licitud d'informació indicada a l'antecedent 2 (cosa que invoca la persona reclamant i no qüestiona l'Ajuntament), els efectes estimatoris d'aquesta inactivitat vinculen l'Administració, que només pot resoldre expressament en el sentit de confirmació dels efectes del silenci administratiu (article 24.3.a de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques).

Ara bé, tal com s'ha argumentat als paràgrafs anteriors, la regla general del silenci administratiu positiu establerta per l'article 35 LTAIPBG es pot qualificar de relativa, perquè aquest mateix precepte preveu una excepció notable: en cap cas no es pot adquirir per aplicació del silenci administratiu informació en la que hi concorrin límits legals al dret d'accés a la informació pública. Per tant, si bé la regla general



aplicable a les sol·licituds d'informació pública presentades a les administracions de Catalunya, en cas d'inactivitat administrativa, és la de l'estimació presumpta de la sol·licitud o del silenci administratiu positiu, si s'acredita la concurrència de límits legals aplicables a la informació sol·licitada, prevalen les conseqüències del límit legal concurrent sobre les del silenci administratiu positiu.

En tot cas, cal insistir que ens trobem davant dels efectes estimatoris del silenci establert a l'article 164.3 TRLMRLC, que és el marc jurídic aplicable a aquesta reclamació, i que és plenament vigent, en absolut afectat per l'STC invocada per l'informe municipal.

En conclusió: tant per aplicació directa de la legislació de règim local, com per l'eventualment supletòria de l'LTAIPBG, el silenci administratiu produït en la tramitació de la sol·licitud d'informació de la que deriva aquesta Reclamació té efectes estimatoris.

5. *Valoració dels límits concurrents*

L'informe municipal al·lega la concurrència dels límits dels apartats b (la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries) i f (la intimitat i els altres drets privats legítims) de l'article 21.1 LTAIPBG, motiu pel qual denega l'accés a documents determinats, malgrat estar annexes a l'escrit de la demanda, a més de formar part de l'expedient judicial (denúncia a la inspecció de treball, resolució impugnada, informe mèdic, valoració de l'Institut Català d'Avaluacions Mèdiques i informe mèdic de l'Agència de Salut Pública de Catalunya).

Els límits invocats per l'Ajuntament no són aplicables al cas, perquè els que limiten el dret dels i de les electes locals a la informació municipal són els establerts per l'article 164.3 TRLMRLC, i no els regulats per l'LTAIPBG, com s'argumenta al fonament jurídic 1. A més, el límit de l'article 21.1.b LTAIPBG protegeix el corresponent procediment administratiu d'investigació o sanció, per tal d'evitar que la seva divulgació pugui impedir que arribi a bon fi; en aquest cas, el procediment ja està clos, fins i tot hi ha sentència judicial, i per tant no tindria sentit l'aplicació d'aquest límit.

L'article 164.3 TRLMRLC estableix que la denegació de sol·licituds d'electes locals a la informació de la respectiva entitat únicament 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.* No és versemblant que concorri en aquest cas el supòsit b de l'article 164.3 TRLMRLC (secrets oficials o sumarials) i en tot cas no s'ha invocat. Per tant, únicament es procedent denegar la informació sol·licitada que pugui vulnerar el dret a l'honor i a la intimitat personal o familiar.

La GAIP ve entenent que l'afectació de l'honor i la intimitat personal o familiar és assimilable a la difusió de dades personals especialment protegides, que és proscriu per l'article 9 del Reglament (UE)



2016/679, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les dades personals de les persones físiques (REPD); segons aquest precepte, no es poden divulgar dades de les persones físiques relatives a l'origen ètnic o racial, conviccions o creences polítiques, filosòfiques o religioses, filiació sindical, dades biomètriques, relatives a la salut, a la vida sexual o a l'orientació sexual. I és que els conceptes d'honor i intimitat com a límits al dret d'accés dels i de les electes locals s'han d'interpretar restrictivament, en la mida que tots els membres de l'Ajuntament, fins i tot els de l'oposició, formen part de la institució de govern i administració municipal, no són aliens a ella, de manera que la informació a la que accedeixen en realitat no és per aquest motiu objecte de cessió a una persona externa, i esdevenen obligats legalment per l'article 64.6 LTAIPBG a guardar-ne la confidencialitat.

Per una altra banda, els antecedents també posen de manifest que aquesta Reclamació s'ha posat en coneixement de la persona afectada per la documentació sol·licitada, a qui s'han donat deu dies per formular al·legacions. El fet que no n'hagi formulat cap permet pressuposar que no es considera especialment perjudicada per la difusió de la informació sol·licitada.

La GAIP desconeix el contingut de l'expedient que és objecte de la Reclamació, en els termes establerts pel fonament jurídic 2. Nogensmenys, l'informe municipal aporta una relació (no està clar que sigui exhaustiva) dels documents que el formen. D'aquests, és inqüestionable que no es poden difondre, tant perquè vulnereu la intimitat de la persona afectada, com per imperatiu de l'article 9 REPD, els dos informes mèdics i la valoració de l'Institut català d'avaluacions mèdiques. Si l'Ajuntament considera que el supòsit de l'article 164.3.a TRLMRLC concorre en algun altre document inclòs a l'expedient judicial sol·licitat, cal que ho motivi raonadament i en denegui l'accés, sens perjudici que, si la persona reclamant hi discrepa, pot plantejar la qüestió davant la GAIP en la fase d'execució d'aquesta Resolució, que decidirà.

Llevat de les cauteles formulades al paràgraf anterior, atès que no concorren en la informació reclamada altres límits que els de l'article 164.3.a TRLMRLC i a la vista de les consideracions fetes en aquest fonament jurídic i en els anteriors, és procedent declarar el dret d'accés de la persona reclamant a la informació reclamada relativa a la documentació inclosa a l'expedient judicial indicat a l'antecedent 2 que encara no li hagi estat facilitada per part dels serveis municipals. Al facilitar aquesta informació a la persona reclamant, cal que l'Ajuntament li recordi el deure de confidencialitat a què l'obliga l'article 164.6 TRLMRLC.

6. *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.

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 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 16 d'octubre de 2019, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 423/2019 i declarar el dret de l'electe municipal reclamant a obtenir una còpia dels documents que integren l'expedient judicial relatiu a la demanda presentada per la senyora JP contra l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès, llevat dels informes mèdics i de la seva avaluació i dels altres documents que vulnerin el límit establert per l'article 164.1.a TRLMRLC, d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 5, i de l'enregistrament digital de la vista, perquè no està en poder de l'Ajuntament.
2. Anul·lar parcialment la resolució de l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès d'1 de febrer de 2019, en allò que s'oposa a l'apartat anterior.
3. Requerir a l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies.



4. Requerir a l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès 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 423/2019 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra i 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, 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.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adreci 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.