

Resolució 637/2021, d'1 de juliol**Número d'expedient de la Reclamació:** 505/2021**Administració reclamada:** Ajuntament de Sant Fruitós de Bages**Informació reclamada:** Un informe de la Policia Local.**Sentit de la resolució:** Estimació.

Resum: Un document elaborat pel Cap de la Policia Local, actuant en aquesta condició, i que s'anomena informe i s'identifica amb un número, difícilment pot ser qualificat d'opinió personal. Podria ser una mera opinió, certament, però una opinió professional, pròpia de l'exercici del càrrec, però no una opinió personal, que són les que s'expressen en l'àmbit de les relacions socials o familiars i que no es fan constar per escrit a informes administratius. La legislació de règim local no contempla cap causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds dels i de les electes a la informació de la respectiva entitat, i si bé es podria recórrer a l'aplicació supletòria de l'LTAIPBG prevista per la seva disposició addicional 1^a.2, aquesta solució seria altament qüestionable, perquè comportaria una limitació del dret d'accés a la informació garantit per la legislació de règim local, la qual vol clarament tot el contrari, és a dir, que aquest sigui un dret d'accés a la informació reforçat i més intens al que correspon al comú de la ciutadania sobre la base de l'LTAIPBG. Però és que, a més a més, l'expressió literal emprada per l'article 164.1 TRLMRLC, que declara el dret dels membres de l'Ajuntament a "tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació", inclou sens dubte (concretament en el concepte dels "antecedents") un document preparatori com el sol·licitat, que pot ser perfectament cridat a ser "antecedent", formal o fàctic, d'eventuals decisions municipals sobre la Policia Local. Finalment, la documentació aportada per l'Ajuntament també manifesta que l'accés a un tipus de document com el sol·licitat queda a mans de la discrecionalitat de l'Alcalde, perquè no es troba dins del dret d'accés dels regidors. La condició d'antecedent, dada o informació en poder dels serveis municipals que li correspon a un document és quelcom de caràcter objectiu o fàctic, en absolut d'apreciació discrecional per part de ningú. Les responsabilitats de l'Alcalde en ordre a satisfer el dret d'accés a la informació dels i de les electes locals està perfectament definida per l'article 164 TRLMRLC, l'apartat 3 del qual delimita clarament els únics casos en els que les sol·licituds poden ser denegades, sense que hi càpiga el menor marge per a la seva discrecionalitat.

Paraules clau: Ajuntaments. Electes locals. Informes. Opinions. Reclamació contra inadmissió. Règim especial d'accés. Causes d'inadmissió. Opinions personals. Documents preparatoris. Discrecionalitat.

Ponent: Josep Mir Bagó.

Antecedents

1. El 2 de juny de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 505/2021, presentada per un regidor de l'oposició contra l'Ajuntament de Sant Fruitós de Baiges, en relació amb la sol·licitud 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 26 de maig de 2021 el regidor reclamant demana a l'Ajuntament de Sant Fruitós de Baiges, per al desenvolupament de la seva tasca, accés a l'informe 265/2020.
3. El 28 de maig de 2021 el Secretari municipal emet un informe sobre la sol·licitud on indica que l'informe sol·licitat es limita a expressar una opinió personal del Cap de la Policia Local als efectes dels treballs referits a la plantilla del cos que dirigeix i que, per tant, presenta un caràcter preparatori. Considera que per aquest motiu concorre a la sol·licitud la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.a LTAIPBG, que exclou del caràcter d'informació pública "els documents de treball preparatoris o expressius d'opinions personals, com aquell al qual el regidor demana accedir. Aquesta exclusió comporta, d'acord amb l'article 77 de la Llei 7/1985 i 164 TRLMRLC, que tampoc es trobi dins del dret d'accés dels regidors, sens perjudici que l'Alcaldeessa discrecionalment decideixi atorgar-lo". En conseqüència, proposa desestimar la sol·licitud.
4. L'1 de juny de 2021 l'Alcaldeessa desestima la sol·licitud, basant-se en l'informe anterior del Secretari.
5. La Reclamació presentada el 2 de juny de 2021 és fonamentada en les consideracions següents: "Com a càrrec electe la Llei de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon govern m'atorga el dret d'accés a la documentació sol·licitada i l'argument usat pel Secretari municipal al seu informe 16/2021 i que utilitza l'alcaldeessa per no donar accés no està en cap dels supòsits per restringir o denegar l'accés. S'indica que es tracta d'un "document de treball preparatori o expressius d'opinions personals". El document sol·licitat és un informe que es troba dins d'un expedient municipal numerat i l'informe està numerat i signat pel Cap de la Policia Local, i per tant no es tracta de cap document preparatori ni de cap opinió personal. És un informe amb tota regla i per tant és un document clarament amb dret d'accés pels càrrecs electes en exercici de la nostra tasca".
6. El 4 de juny 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.
7. El 4 de juny 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 22 de juny de 2021 la GAIP rep l'informe de l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages, que es remet a les consideracions fetes a la resolució impugnada i a l'informe del Secretari municipal que li serveix de base. També indica que la informació sol·licitada pot afectar tots els membres de la Policia Local.

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 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, també cal tenir en compte que questa 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 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, del 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 persona reclamant demana accés a un informe, que li és denegat amb l'argument que el seu contingut no expressa més que una opinió personal del Cap de la Policia Local, motiu pel qual es tractaria d'un document preparatori, la sol·licitud d'accés al qual no estaria emparat per l'article 164.1 TRLMRLC, de manera que restaria a la voluntat discrecional de l'Alcaldessa, que pot inadmetre la sol·licitud en aplicació de l'article 29.1.a LTAIPBG.

Un document elaborat pel Cap de la Policia Local, actuant en aquesta condició, i que s'anomena informe i s'identifica amb un número, difícilment pot ser qualificat d'opinió personal. Podria ser una mera opinió, certament, però una opinió professional, pròpia de l'exercici del càrrec, però no una opinió personal, que són les que s'expressen en l'àmbit de les relacions socials o familiars i que no es fan constar per escrit a informes administratius.

L'article 29.1.a LTAIPBG estableix el següent: “són inadmeses a tràmit les sol·licituds d'accés a la informació pública en els supòsits següents: a) Si demanen notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol document de treball intern sense rellevància o interès públic”. En desenvolupament d'aquest precepte, l'article 65.1 del Decret 8/2021, del 9 de juliol, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, estableix la interpretació que s'ha de donar a aquest article, en aquests termes: “Als efectes del que preveu la lletra a) de l'article 29.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, són inadmeses a tràmit les sol·licituds d'accés a la informació pública quan tinguin per objecte, entre d'altres, alguna de les informacions següents: a) Que continguin opinions o valoracions personals que hagin estat emeses al marge de l'àmbit de responsabilitat i funcions professionals pròpies del servidor públic que les subscriu i manquin de rellevància per a la transparència del procés de presa de decisions públiques...”.

A la vista d'aquest precepte es pot constatar que el fet de demanar opinions no és un motiu suficient per inadmetre una sol·licitud d'informació pública, sinó que cal, a més, que les opinions demanades siguin personals, “al marge de l'àmbit de responsabilitat i funcions professionals pròpies del servidor públic” i que, a més, no tinguin rellevància o interès públic. I les opinions que pugui tenir el Cap de la Policia Local sobre el cos que dirigeix i els seus membres no són merament personals, sinó professionals, i a més són sens dubte molt rellevants en relació amb la valoració que es pugui fer del servei o de les eventuais propostes



de modificació o reforma que es vulguin formular en relació amb la Policia Local. Per tant, cal descartar que l'informe reclamat pugui ser subsumit en el supòsit d'inadmissió de l'article 29.1a LTAIPBG.

Però, fins i tot en l'improbable cas que concorri la causa d'inadmissibilitat valorada pels paràgrafs anteriors, és més que qüestionable la seva aplicabilitat a un procediment d'accés a la informació pública iniciat per un electe municipal a l'empara de l'article 164 TRLMRLC.

D'entrada, la legislació de règim local no contempla cap causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds dels i de les electes a la informació de la respectiva entitat, i si bé es podria recórrer a l'aplicació supletòria de l'LTAIPBG prevista per la seva disposició addicional 1a.2, aquesta solució seria altament qüestionable, perquè comportaria una limitació del dret d'accés a la informació garantit per la legislació de règim local, la qual vol clarament tot el contrari, és a dir, que aquest sigui un dret d'accés a la informació reforçat i més intens al que correspon al comú de la ciutadania sobre la base de l'LTAIPBG. Però és que, a més a més, l'expressió literal emprada per l'article 164.1 TRLMRLC, que declara el dret dels membres de l'Ajuntament a "tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació", inclou sens dubte (concretament en el concepte dels "antecedents") un document preparatori com el sol·licitat, que pot ser perfectament cridat a ser "antecedent", formal o fàctic, d'eventuals decisions municipals sobre la Policia Local.

Finalment, la documentació aportada per l'Ajuntament també manifesta que l'accés a un tipus de document com el sol·licitat queda a mans de la discrecionalitat de l'Alcalde, perquè no es troba dins del dret d'accés dels regidors. La condició d'antecedent, dada o informació en poder dels serveis municipals que li correspon a un document és quelcom de caràcter objectiu o fàctic, en absolut d'apreciació discrecional per part de ningú. Les responsabilitats de l'Alcalde en ordre a satisfer el dret d'accés a la informació dels i de les electes locals estan perfectament definides per l'article 164 TRLMRLC, l'apartat 3 del qual delimita clarament els únics casos en els que les sol·licituds poden ser denegades, sense que hi càpiga el menor marge per a la discrecionalitat.

En atenció a les anteriors consideracions, és procedent declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada.

Nogensmenys, tenint en compte que no es pot descartar que la informació sol·licitada contingui dades que puguin afectar els membres de la Policia Local o, eventualment, límits al dret d'accés a la informació pública dels articles 21 i següents LTAIPBG, és procedent instar al regidor reclamant que no divulgui la informació obtinguda en aplicació d'aquesta Resolució, d'acord amb allò previst per l'article 164.6 TRLMRLC.



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 d'1 de juliol de 2021, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 505/2021 i declarar el dret del regidor reclamant a l'informe 265/2020.
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 deu dies.
3. Requerir el regidor reclamant perquè mantingui la confidencialitat requerida per l'article 164.6 TRLMRLC en relació amb la informació obtinguda en aplicació d'aquesta Resolució.



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 505/2021 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, 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.