

# EAPC - Món local: urbanisme, tributs, organització i altres àmbits específics



El dret d'accés a la informació pública dels electes locals en vista de la Sentència 312/2022 del Tribunal Suprem, de 10 de març de 2022

06-05-2022

- El dret d'accés a la informació pública dels electes locals és un dret fonamental?

La normativa de règim local reconeix un dret d'accés privilegiat a la informació pública dels electes locals, no pel fet que es tracti d'un dret fonamental per si mateix –formalment no és inclòs expressament en la secció I, capítol II, títol I de la Constitució espanyola (CE)-, sinó pel fet que es tracta d'un dret subjectiu instrumental del dret fonamental a la participació política de l'article 23 de la CE. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional (TC) cerca, de manera prematura en la Sentència de 21 de febrer de 1983, el recer de les funcions dels càrrecs electes sota el resguard de l'article 23.2 de la CE, sempre que no superi el perímetre del nucli essencial de la funció representativa. Precisament, dins del cercle del *ius in officium* dels electes locals trobarem conjugat el contingut implícit del dret a la informació pública dels electes locals. És il·lustratiu el fonament jurídic 4 de la recent Sentència 486/2022 del Tribunal Suprem, de 10 de febrer de 2022, que no fa més que reblar una recurrent i consolidada doctrina jurisprudencial del Tribunal Suprem (a tall d'exemple, la Sentència de 19 de juliol de 1989). A més, en la Sentència 486/2022 s'incideix en el fet que el dret d'accés a expedients i documents dels regidors que materialment reconeixen l'article 77 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL) i l'article 14 del Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF) als efectes del dret fonamental reconegut en l'article 23 de la CE, no pot quedar condicionat exclusivament al supòsit que es tracti d'assumptes a debatre pel ple municipal.

En definitiva, s'abona una ingent doctrina jurídica per part del Tribunal Suprem a l'objecte de bastir un dret d'accés sobre el *ius in officium* de l'electe local que trasllada la càrrega de la prova a la corporació a l'efecte de desestimar l'accés per motius d'interès no institucional, i fins i tot s'admet la impossibilitat de desestimar l'accés davant el fet de preterir l'estratègia política -ben legítima- de l'electe local en la sol·licitud d'accés.

- On és regulat?

El dret d'accés a la informació pública dels electes locals, com a règim específic, és regulat fonamentalment en l'article 77 de la LBRL, en l'article 164 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMC) i en els articles 15 i 16 del ROF.

- De quines categories de drets d'accés disposen els electes locals?

L'article 164 del TRLMC estableix dues categories d'accés a la informació pública per als electes locals: d'una banda, l'accés directe a la informació subministrada pels serveis mateixos de la corporació -sense que sigui necessària formalment la presentació de sol·licitud-, i, de l'altra, l'accés que requereix l'autorització de la presidència de la corporació.

S'ha de proporcionar la informació de manera directa als electes locals sempre que s'exerceixin funcions delegades i la informació es refereixi a assumptes propis de llur responsabilitat, es tracti d'assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats dels quals són membres, es tracti de l'accés a informació o documentació de la corporació local que sigui de lliure accés als ciutadans i es tracti de documentació íntegra d'assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats. Des del mateix moment de la convocatòria, o bé quan es tracti d'un assumpte inclòs per declaració d'urgència, s'haurà de distribuir, com a mínim, la documentació indispensable per poder tenir coneixement dels aspectes essencials de la qüestió sotmesa a debat. En la resta de casos, cal la sol·licitud d'informació, que s'entendrà que s'ha acceptat per silenci administratiu si no es dicta resolució denegatòria en el termini de quatre dies a comptar de la data de presentació de la sol·licitud. En qualsevol cas, la resolució denegatòria s'ha de motivar, i només es pot fonamentar 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, o quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial.

- Conté el dret a l'obtenció de còpies?

El Tribunal Suprem només ho reconeix, de conformitat amb l'article 16.1.a, en relació amb l'article 15 del ROF, en els supòsits legalment autoritzats d'accés lliure dels regidors a la informació o bé quan sigui expressament autoritzat pel president o presidenta. Fora d'aquests supòsits, es manté contrari. Entén que no existeix el dret dels electes locals a obtenir de manera indiscriminada còpies legitimades o fotocòpies dels documents que integren expedients complets, d'acord amb l'article 77 de la LBRL i els articles 15 i 16 del ROF.

Malgrat les reticències de la doctrina del Tribunal Suprem a entendre que el dret d'accés a la informació conté el dret a l'obtenció de còpies, a Catalunya decau aquest criteri jurisprudencial davant la determinació expressa de l'article 164.5 del TRLMC, que reconeix als membres de la corporació el dret a obtenir còpia de la documentació a la qual tenen accés, ja sigui en format paper o en el suport tècnic que permeti accedir a la informació sol·licitada.

- Com afecta l'accés a dades de caràcter personal?

L'exercici del dret d'accés dels electes locals no és un dret absolut, i quan afecta el dret a la protecció de dades personals cal efectuar la corresponent ponderació de drets. L'accés dels electes a la informació –llevat de les infranquejables dades especialment protegides- resta sotmès a

l'exigència d'un deure de confidencialitat màxim *ex* article 164 del TRLMC, que arbitra l'exigència dels membres de la corporació de respectar la confidencialitat per raó del càrrec si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers.

- De quines vies disposa l'electe local davant una resolució denegatòria de l'alcaldia o del president o presidenta de l'ens local?

No ofereix cap mena de dubte que l'electe local disposa de la via substantiva dimanant del règim jurídic local del recurs potestatiu de reposició, del recurs contenciós administratiu –incloent-hi el procediment de protecció de drets fonamentals- i el recurs d'emparament davant el TC.

Però l'electe local a Catalunya pot acudir –com a via més ràpida, moltes vegades, per satisfer les seves pretensions- a la Comissió de Garanties del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP)? Té legitimació per acudir a la GAIP emparant-se en un cos normatiu diferent del del règim jurídic local, que afecta els ciutadans i és recollit en l'article 39 de la Llei de transparència catalana (LTC)? Pot l'electe local seleccionar els aspectes més favorables de dos règims jurídics (la tècnica de l'“espigolada”, tal com la denomina el Consell de Transparència i Bon Govern de l'Estat (CTBG)? L'“espigolada” afecta la seguretat jurídica?

El criteri “militant” emprat i aplicat per la GAIP, que s'imposa en interès cassacional en la Sentència 312/2022 del Tribunal Suprem, de 10 de març –i reiterat com a doctrina jurisprudencial en el fonament jurídic 2.c de la recent Sentència 1422/2022 del Tribunal Suprem, de 5 d'abril respon a aquestes preguntes. La GAIP sosté la seva competència en conèixer les reclamacions relatives al dret d'accés a la informació pública per part de qui té la condició d'electe local, i s'aparta d'altres òrgans de control com el CTBG, que s'inhibeix en reclamacions d'aquestes característiques (com, per exemple, en la RT/719/2020).

Un primer argument del Tribunal Suprem és que la reclamació establerta davant dels òrgans de control és una garantia –no una càrrega, en tenir naturalesa potestativa– que substitueix *ex* article 23.1 de la Llei de transparència (LT) i l'article 39 de la LTC els recursos administratius establerts en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques i que permet dirigir-se contra l'acte originari denegatori de l'accés o contra l'acte administratiu que resol el recurs de reposició.

Un segon argument -i demolidor- és el que s'extreu de la disposició addicional primera, apartat 2 de la LT (“Es regeixen per la seva normativa específica, i per aquesta Llei amb caràcter supletori, les matèries que tinguin establert un règim jurídic específic d'accés a la informació”), segons el qual el Tribunal Suprem defensa que malgrat que existeix una regulació específica substantiva i procedimental del dret d'accés per part dels electes locals (via recurs de reposició), no és exclouent de la reclamació per via de la normativa de transparència. És a dir, malgrat l'existència d'una regulació de caràcter preferent en termes de completesa, entesa aquesta com a regulació que desenvolupa un dret d'accés a la informació pública singular o específic, sempre serà possible una aplicació supletòria de la LT (també de la LTC) quan resulti compatible amb aquesta primera.

Aquest criteri ja va ser confirmat a Catalunya en la Sentència 1074/2019 del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, avalada prèviament per la GAIP, pel fet de concebre el dret d'accés a l'expedient dels electes locals com una manifestació específica del dret general d'accés a la informació pública dels ciutadans, i destaca que resultaria absurd barrar l'entrada dels electes locals a la GAIP i bastir un dret d'accés amb menys garanties de les que tenen els ciutadans.

La importància de la Sentència 312/2022 del Tribunal Suprem no rau específicament només en el reconeixement dels electes locals a accedir a la GAIP, sinó en el fet que es fixa un constant i mantingut criteri d'interpretació jurisprudencial del règim supletori de la disposició addicional primera, apartat 2, de la Llei 19/2013 –de caràcter bàsic- (sentències del Tribunal Suprem 748/2020, d'11 de juny; 1565/2020, de 19 de novembre, i 144/2022, de 7 de febrer), precepte que gaudeix d'una vis expansiva pel que fa a la seva supletorietat en relació amb els règims específics de dret d'accés. És a dir, l'existència d'un règim jurídic propi, específic i diferenciat d'accés no barra, en allò que sigui compatible, l'aplicació supletòria de les previsions d'accés que preveuen la LT i LTC, assegurant la integritat de l'ordenament jurídic pel que fa a la regulació del dret d'accés a la informació pública.

La *lex artis* de la GAIP es consolida jurisprudencialment.



## **Roger Cots Valverde**

Vicesecretari general de l'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat i professor associat de dret públic de la UAB