



Ref.: Consulta no vinculant en relació amb una sol·licitud d'accés a la informació pública presentada per una persona regidora que té per objecte unes actuacions d'examen de l'Oficina Antifrau (exp. CNV 5/2024)

[Redacted]

[Redacted]

En resposta a la consulta que va formular a l'Oficina Antifrau de Catalunya d'acord amb les previsions de l'article 33 de les nostres Normes d'actuació i de règim interior, es transcriuen a continuació les consideracions elevades des de la Direcció de Prevenció de l'Oficina:

1. Antecedents

1.1. En data 27.12.2024 (Reg. E-008096/2024) va tenir entrada una consulta no vinculant formulada per l'Alcalde d'un ens local de Catalunya.

1.2. L'objecte de la consulta és en **relació amb una sol·licitud d'accés a la informació pública presentada per una persona amb càrrec de regidora de l'ens local, relativa a l'accés a documentació pertanyent a unes actuacions d'examen de l'Oficina que afectarien aquest ens (període 2023-2024).**

Original signat per:

Miguel Angel Gimeno Jubero
En qualitat de Director de l'Oficina
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B
Signatura realitzada en data 24/02/2025 10:59:55+01:00

1.3. L'objecte de la consulta se circumscriu a si, en relació amb els dos primers punts de la sol·licitud presentada per una persona regidora de l'ens local i que és relativa a documentació elaborada per l'Oficina Antifrau de Catalunya, hi concorreria alguna limitació per tal de facilitar les dades de què disposa l'ens local.

2. Consideracions prèvies

2.1. Legitimats a consultar

Les consultes no vinculants adreçades a l'Oficina estan regulades a l'article 33 de les Normes d'actuació i règim interior de l'Oficina (en endavant NARI), que van ser aprovades per la Comissió d'Asseriments Institucionals del Parlament de Catalunya el dia 25.11.2009.

Aquest article legitima els ens integrants del sector públic – definits en els termes de l'article 2 de la Llei 14/2008, de 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya (en endavant LOAC) – a formular per escrit consultes no vinculants a l'Oficina respecte de les matèries que especifiquen els articles 1.2, 4, 5 i 6 de la LOAC.

En tot cas, cal assenyalar que aquest criteri s'ha anat flexibilitzant amb la finalitat d'atendre el màxim nombre possible de consultes no vinculants formulades pels ens integrants del sector públic.

2.2. Objecte de la consulta. Contextualització.

2.2.1. La consulta és relativa a l'accés a la documentació que s'identifica en la consulta formulada per l'Alcalde, de què disposa l'ens local i sobre la qual se sol·licita a l'Oficina que valori sobre l'aplicació o no de limitacions relatives al dret d'accés a la informació pública.

2.2.2. Tal i com es va assenyalar en una consulta anterior -formulada pel mateix ens local-, cal tenir en compte que, en el marc de les funcions atribuïdes per la Llei 14/2008, de 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya (LOAC), els ens locals i demés subjectes previstos en l'àmbit d'actuació de la Norma poden rebre informes raonats amb la finalitat que informin sobre les mesures que s'han adoptat o bé els motius que impediria actuar d'acord amb les recomanacions i recordatoris formulats (article 21 i següents LOAC).



Original signat per:

Miguel Angel Gimeno Jubero
En qualitat de Director de l'Oficina
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B
Signatura realitzada en data 24/02/2025 10:59:55+01:00

En aquest context normatiu, l'Oficina pot trametre informes raonats o recomanacions, entre d'altres, als ens locals afectats per les actuacions d'examen que s'iniciïn per l'OAC.

2.2.3. D'acord amb la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, és informació pública 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 (art. 2 b).

Per tant, és indubtable que la informació tramesa per l'Oficina a un ens local en el marc d'unes actuacions d'examen tindria la consideració d'informació pública d'acord amb aquesta definició prevista a la Llei de transparència.

D'altra banda, cal recordar que, a diferència de la configuració estatal (que preveu que si la informació objecte de la sol·licitud ha estat elaborada o generada en la seva integritat o part principal per un altre subjecte diferent al receptor de la sol·licitud, s'ha de trametre la sol·licitud a aquest últim subjecte per tal que decideixi sobre el seu accés (art. 19.4 de la Llei 19/2013)), la Llei 19/2014 ha configurat un sistema que determina que ha de resoldre les sol·licituds l'ens que tingui en poder la informació, amb independència de qui hagi elaborat o generat aquesta informació.

Tanmateix, es considera una bona pràctica, tant per aquesta Oficina com per la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), dur a terme un tràmit d'audiència a l'organisme o ens que ha generat la informació, sens perjudici de la ponderació específica dels dret i interessos en joc i de l'avaluació de la concurrència d'eventual limitacions que ha d'efectuar l'òrgan encarregat de resoldre la sol·licitud.

D'acord amb la Llei 19/2014, del 29 de desembre, en el cas de les sol·licituds adreçades a l'Administració local, són competents els òrgans que determinen les normes organitzatives pròpies i, si no n'hi ha, a l'alcalde o el president, o l'òrgan en què aquests deleguin (art.32).

2.3. Competència per respondre la consulta formulada a l'Oficina

D'acord amb l'article 13.2 g) de les NARI, correspon a la Direcció de Prevenció de l'Oficina la funció de "preparar les respostes a les consultes no vinculants a què fa referència l'article 33."



Original signat per:

Miguel Angel Gimeno Jubero
En qualitat de Director de l'Oficina
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B
Signatura realitzada en data 24/02/2025 10:59:55+01:00

Les lletres c) i d) de l'article 6 de les NARI atribueixen a la Direcció de l'Oficina la funció d'emetre informes, dictàmens, propostes, recomanacions i exposicions raonades, així com de dictar resolucions i acords, emetre comunicacions i sol·licituds i fer requeriments i recordatoris, d'acord amb la naturalesa i abast de l'acte.

L'Oficina té, entre les seves finalitats, la d'assessorar i fer recomanacions per adoptar mesures contra la corrupció, les pràctiques fraudulentres i les conductes que atemptin contra la integritat i la transparència en l'exercici de les funcions públiques.

Tanmateix, a manera d'avertiment previ, volem deixar constància que, al nostre entendre, la finalitat de les consultes no vinculants previstes en la normativa de l'Oficina, no és oferir una solució unívoca al cas concret, sinó que únicament constitueixen una anàlisi de la normativa d'aplicació i, en aquest cas, des del punt de vista de l'Oficina Antifrau com a institució de control extern del sector públic de Catalunya, i com a autoritat competent designada expressament pel Parlament de Catalunya (canal extern) i especialment, en relació amb la naturalesa de les actuacions investigadores i d'examen que duu a terme en relació amb els subjectes inclosos en l'àmbit d'actuació de la LOAC.

3. Anàlisi de la consulta

La consulta formulada es refereix a una sol·licitud de dret d'accés formulada per una persona regidora de l'ens local i en concret, si l'Oficina considera que seria d'aplicació alguna limitació al dret d'accés a la informació pública en relació amb l'accés a la següent documentació:

- Requeriments informatius i documentals tramesos a l'Ajuntament per l'Oficina Antifrau de Catalunya des de l'1 de juliol de 2023 fins al 15 de desembre de 2024;
- Comunicacions de resolució d'expedients d'investigació rebudes per l'ens local des de l'1 de juliol de 2023 fins al 15 de desembre de 2024.



Original signat per:

Miguel Angel Gimeno Jubero
En qualitat de Director de l'Oficina
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B
Signatura realitzada en data 24/02/2025 10:59:55+01:00

4. Resposta a la consulta

4.1. Limitacions aplicades per l'Oficina Antifrau

Atès que correspon a cada subjecte obligat per la normativa de transparència analitzar l'aplicació de limitacions al dret d'accés a la informació pública, com a resposta a la consulta formulada, escau compartir amb l'ens local consultant els criteris que, amb caràcter general, aplica l'Oficina Antifrau en l'anàlisi de les sol·licituds d'accés a la informació pública que resol i que són relatives a documentació continguda en actuacions d'investigació o d'examen, a banda de les que amb caràcter general es preveuen a la normativa de transparència. Aquests criteris poden orientar la tasca d'anàlisi de l'Ajuntament.

a) Protecció de la denúncia i de qualsevol informació que directament o indirecta pugui identificar la persona denunciant i afectada per la denúncia:

a.1) Denúncia i persona denunciant davant l'OAC. Quant a la necessitat de protegir aquesta informació abans de l'entrada en vigor de la Llei 2/2023, del 20 de febrer, cal recordar que l'article 16.3 de la Llei 14/2008, del 5 de novembre, preveu que «Qualsevol persona pot adreçar-se a l'Oficina Antifrau per a comunicar presumptes actes de corrupció, pràctiques fraudulentos o conductes il·legals que afectin els interessos generals o la gestió dels fons públics. En aquest cas, s'ha d'acusar recepció de l'escrit o la comunicació rebuts. La persona informant pot sol·licitar que es guardi la confidencialitat sobre la seva identitat, i el personal de l'Oficina Antifrau està obligat a mantenir-la, excepte en el cas que rebí un requeriment judicial».

Aquesta previsió va venir a ser reforçada per les Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina (articles 24 i 25).

També la Sentència dictada el 26.03.2021 per la Secció Cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del TSJC en el recurs contenciós administratiu núm. 13/2019 estableix que:

"Certament la preservació de la identitat del denunciant és una precaució essencial per garantir el funcionament eficaç de les iniciatives anticorrupció i així ho estableix l'article 16.3 de la Llei 14/08 i l'article 24 de les Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya aprovades per la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament en sessió de 25 de novembre de 2009".



Original signat per:

Miguel Angel Gimeno Jubero
En qualitat de Director de l'Oficina
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B
Signatura realitzada en data 24/02/2025 10:59:55+01:00

Com es va apuntar a la interlocutòria de mesures cautelars dictada en el mateix procediment, també entra en joc en aquest cas la confiança legítima que el denunciant pot tenir en el sentit que no es divulgarà la identitat per tal d'evitar ser objecte de pressions o represàlies, o senzillament, una publicitat no desitjada. Una protecció que no és tal si es divulguen dades que indirectament poden permetre esbrinar aquesta identitat.

Per la seva banda, cal tenir en compte les previsions de la Directiva europea 2019/1937, del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019, de protecció de les persones que informen sobre infraccions del Dret de la Unió i de la Llei 2/2023, de 20 de febrer, que la transposa, i que preveuen la protecció de les persones denunciants i les persones afectades per les actuacions d'investigació, especialment **de la seva identitat** (art. 33.2 de la Llei 2/2023, de 20 de febrer, entre d'altres).

L'article 19.2 de la Llei 2/2023, estableix que **"En ningún caso se comunicará a los sujetos afectados la identidad del informante ni se dará acceso a la comunicación."**

L'informe jurídic 020/2022 emès per l'Agencia Española de Protección de datos en relació amb l'avantprojecte de Llei de protecció de les persones informants es va pronunciar, quant a aquest article, en aquest sentit: en estos casos el propio legislador estaría considerando que **prevalece la protección del informante frente al derecho de defensa de la persona investigada** (artículo 19.2, párrafo segundo y tercero).

a.2) Persones afectades per la denúncia. Com a últim apunt en aquest apartat, cal fer esment a la definició que la Directiva 1937/2019 ha previst per a les "persones afectades"; així, d'acord amb la Directiva és persona afectada *una persona física o jurídica a la que se haga referencia en la denuncia o revelación pública como la persona a la que se atribuye la infracción o con la que se asocia la infracción*. Aquesta definició, tot i que no ha tingut trasllat a la Norma de transposició estatal, s'ha de tenir en compte i s'ha d'entendre inclosa en l'expressió emprada pel legislador estatal.

Cal recordar que, d'acord amb la definició prevista per la normativa de protecció de dades i que ha tingut desenvolupament jurisprudencial, les persones jurídiques no són titulars del dret a la protecció de dades



Original signat per:

Miguel Angel Gimeno Jubero
En qualitat de Director de l'Oficina
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B
Signatura realitzada en data 24/02/2025 10:59:55+01:00

personals. Així, l'article 4.1 de l'RGPD defineix aquest concepte com "qualsevol informació sobre una persona física identificada o identificable". Tanmateix, cal entendre que l'articulat previst a la Llei 2/2023, de 20 de febrer, relatiu a la salvaguarda de la confidencialitat de la identitat de la persona afectada opera necessàriament també en el cas de les persones jurídiques.

b) Protecció de dades de terceres persones esmentades a la denúncia

D'acord amb l'article 33.2 de la Llei 2/2023, de 20 de febrer, i en aplicació del principi de minimització de dades personals previst a la normativa de protecció de dades, escau protegir les dades personals de terceres persones que constin en les actuacions d'investigació de l'Oficina.

L'article 33.2 de la Norma esmentada estableix que:

2. Los sistemas internos de información, los canales externos y quienes reciban revelaciones públicas no obtendrán datos que permitan la identificación del informante y deberán contar con medidas técnicas y organizativas adecuadas para preservar la identidad y garantizar la confidencialidad de los datos correspondientes a las personas afectadas y a cualquier tercero que se mencione en la información suministrada, especialmente la identidad del informante en caso de que se hubiera identificado.

Per tant, en aplicació d'aquest article, qualsevol dada que pugui portar a identificar aquestes terceres persones ha de ser protegida; així, en general, els noms i cognoms, el número nacional d'identitat, nom i cognoms, adreces, telèfons han de ser protegits.

En aquest punt cal destacar que en general, no hi ha inconvenient a donar accés a dades personals merament identificatives (el nom d'una persona) relacionades directament amb l'organització, el funcionament o l'activitat de les administracions públiques, tret que hi hagi motius concrets que ho justifiquen o bé que es tracti de la propi persona afectada per les actuacions d'investigació de l'Oficina.



Original signat per:

Miguel Angel Gimeno Jubero
En qualitat de Director de l'Oficina
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B
Signatura realitzada en data 24/02/2025 10:59:55+01:00



c) Categories especials de dades personals (limitació prevista a l'art. 23 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre)

Cal tenir en compte que els expedients de les actuacions d'investigació de l'Oficina poden contenir dades qualificades com a categoria especial de dada o dades especialment protegides que es recullen a l'art. 9 de l'RGPD.

La informació que conté dades d'aquesta naturalesa (amb l'afegit de les infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor previstes a l'article 23 de la Llei 19/2014) es troben afectades per la limitació prevista a l'art. 23 d'aquesta Norma, sense que sigui necessari dur a terme una ponderació.

Per tant, si no es té el consentiment de la persona afectada per l'accés, aquesta informació no es pot lliurar i, tret que concorri alguna excepció al cas concret, no es donarà accés a aquestes dades personals.

Així mateix, a banda d'aquests criteris, escau assenyalar que en el lliurament de la documentació es prenen determinades salvaguardes per garantir la confidencialitat de la informació (notificació per E-Notum, protecció del codi segur de verificació quan s'han anonimitzat determinades informacions del document), etc.

4.2. Altres criteris que es tenen en compte en la valoració de les limitacions al dret d'accés

Amb caràcter general, l'Oficina aplica la limitació prevista a l'art. 21.1 b) de la Llei 19/2014 (informació que comporta un perjudici per la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries) quan es tracta d'actuacions que es troben en curs i sobre les quals l'Oficina encara no ha arribat a un posicionament definitiu perquè es troba analitzant la documentació requerida o duent a terme actuacions indagatòries d'acord amb les funcions que té atorgades, tret que l'ens requerit no hagi aportat la informació en el termini establert normativament.

També cal analitzar si hi poden concórrer altres limitacions previstes a l'art. 21 en funció de la naturalesa de les actuacions i de la informació que s'hi conté.

4.3. Dret reforçat d'accés de què gaudeixen els electes locals



Original signat per:

Miguel Angel Gimeno Jubero
En qualitat de Director de l'Oficina
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B
Signatura realitzada en data 24/02/2025 10:59:55+01:00

Tal i com es va posar en relleu en l'anterior consulta, i escau reiterar, cal tenir en compte en la resolució de la sol·licitud el dret d'accés reforçat de què gaudeixen els electes locals (cfr. art. 164.1, 3 i 6 TRLMRLC i art 77 de la LBRL). Així, la sol·licitud d'aquesta persona té connexió directa amb el dret de participació emparat per l'article 23 de la Constitució.

Tanmateix, cal assenyalar que en contraprestació a la potència d'aquest dret, la normativa ha previst **un deure de reserva de la informació a què aquestes persones regidores estan obligades en el seu exercici** o, dit d'una altra manera, **una obligació legal de mantenir-les sota el règim de confidencialitat i dins l'esfera municipal** (veure, entre d'altres, Resolució de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, GAIP, núm. 0046/2021, de 21 de gener).

També en aquest punt cal tenir en compte el Dictamen emès per l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades a què es feia referència en l'anterior consulta, amb referència CNS 8/2024, relatiu a una consulta d'una delegada de protecció de dades d'un ajuntament en relació amb l'accés dels membres d'una Comissió informativa especial a la informació sobre dos informes emesos per l'OAC, també en relació amb l'accés als regidors a la informació d'aquests informes.

Aquest Dictamen preveu, entre altres qüestions, que l'accés directe que es deriva de l'art. 146.2 TRLMRLC **no significa que, amb caràcter general, existeixi el dret a un accés indiscriminat a la informació a què fa referència aquest article sinó que, abans de la posada a disposició de les persones regidores d'aquesta informació, l'ajuntament ha de prendre les mesures oportunes, que podran variar en cada cas, per tal de facilitar l'accés a la informació sense vulnerar el dret a la protecció de dades personals, especialment pel que fa a categories especials de dades**. També cal tenir en compte les concretes funcions que poden tenir atribuïdes els regidors en relació amb matèries o àmbits concrets, i per tant l'accés serà pertinent sempre i quan aquest accés resulti necessari per al desenvolupament de les funcions que pot tenir atribuïdes un regidor concret.

Per tant, les consideracions abans fetes en relació amb les limitacions que podrien ser d'aplicació, caldrà valorar-les i aplicar-les amb major o menor intensitat, des de la perspectiva del dret reconegut a l'article 23 de la Constitució i, en definitiva, de l'accés a la informació com a membre de la corporació, per a l'exercici de les funcions de control de l'actuació



Original signat per:

Miguel Angel Gimeno Jubero
En qualitat de Director de l'Oficina
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B
Signatura realitzada en data 24/02/2025 10:59:55+01:00

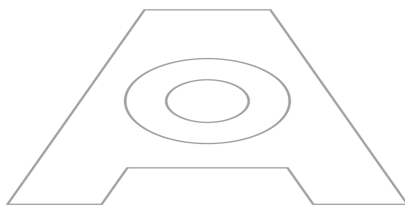
municipal tenint en compte les prevencions a què s'acaba de fer referència i especialment, les consideracions de l'APDCAT. Finalment, les obligacions de reserva que s'imposen de manera estricta a aquest col·lectiu, haurien de garantir un ús legítim de la informació facilitada dins l'àmbit municipal.

5. Publicitat

D'acord amb el que disposa l'article 10.1 b) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, cal fer difusió activa de les directives, les instruccions, les circulars i les respostes anonimitzades a les consultes plantejades que tinguin una incidència especial sobre la interpretació i aplicació de les normes.

Així doncs, una vegada aquesta resposta hagi estat comunicada, caldrà publicar-la a la seu electrònica de l'Oficina, prèvia dissociació de les dades personals, si escau.

Ben cordialment,



Oficina Antifrau de Catalunya, a la data de la signatura



Original signat per:

Miguel Angel Gimeno Jubero
En qualitat de Director de l'Oficina
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B
Signatura realitzada en data 24/02/2025 10:59:55+01:00