



Ref.: Consulta no vinculant relativa a una pregunta formulada per una persona regidora d'un ens local en relació amb una sol·licitud d'accés a la informació pública presentada davant la Corporació local (exp. CNV 2/2025)

[Redacted]

[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 03.12.2025 (Reg. E-008623/2025) va tenir entrada a l'Oficina una consulta no vinculant formulada per una persona regidora 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 d'unes actuacions d'examen de l'Oficina**, específicament l'accés a tres avaluacions prèvies de

versemblança de l'Oficina (referència [REDACTED])
[REDACTED] L'ens local tindria en el seu poder determinada documentació relativa a les actuacions esmentades, com a ens afectat, i hauria denegat l'accés a la persona que formula la consulta. L'objecte de la consulta se circumscriu a diverses qüestions relatives al dret d'accés de la persona regidora.

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'Afers 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. Així mateix, l'art. 33 de les NARI determina els òrgans que poden adreçar aquestes consultes a l'Oficina.

En tot cas, cal assenyalar que aquest darrer requisit s'ha flexibilitzat amb la finalitat d'atendre el màxim nombre possible de consultes no vinculants formulades pels ens integrants del sector públic. En aquest context, cal admetre la consulta formulada.

2.2. Delimitació de l'abast de la consulta no vinculant

2.2.1. La consulta formulada és relativa a una qüestió d'accés a la informació per part d'una persona regidora d'un ens local, en relació amb unes actuacions de l'Oficina que afecten l'ens local al qual pertany, així com el règim de confidencialitat que regeix les actuacions de l'Oficina.

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), el seu àmbit d'actuació comprèn el sector públic de Catalunya, inclosos els ens locals, en el marc de les competències que estableix l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, i amb ple respecte pel principi d'autonomia



local. Per tant, l'Oficina pot examinar l'actuació de l'Administració local en l'àmbit de les seves competències i, si escau, instar-la per tal que investigui i inspeccioni, per mitjà dels corresponents òrgans, entre d'altres, els possibles casos d'ús o destinació irregulars de fons públics. Així mateix, l'ens local ha d'informar l'Oficina dels resultats de la inspecció i la investigació (art. 6 i 21 de la Llei 14/2008, del 5 de novembre).

Per aquest motiu, l'ens local afectat té documentació relativa a unes actuacions prèvies de versemblança, referenciades per la persona consultant.

2.2.2. D'altra banda, 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 la definició prevista a la normativa de transparència (cfr. art. 2 b) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre).

2.2.3. En la consulta formulada s'identifiquen les actuacions relatives a l'ens local, en relació amb les quals se sol·licita a l'Oficina que valori sobre determinades qüestions, que en resum són les següents:

- L'aplicabilitat de les limitacions relatives al dret d'accés a la informació pública;
- La conformitat a dret de la denegació del dret d'accés aplicada per l'ens local;
- La pràctica recomanada per l'Oficina quant a l'accés a les seves actuacions d'examen i, en definitiva, quina és la ponderació duta a terme per l'Oficina entre el dret d'accés reforçat dels electes locals reconegut per l'ordenament jurídic i les limitacions al dret d'accés previstes per la normativa d'aplicació.

Amb caràcter previ, cal assenyalar que l'Oficina va resoldre dues consultes no vinculants de similar objecte, i que es troben publicades a la seu electrònica de l'Oficina (Ref. CNV 5/2024 i 4/2024).

2.2.4. Un cop examinat l'objecte de la consulta no vinculant, cal formular una sèrie de consideracions addicionals:

- L'Oficina no pot fiscalitzar la resolució del dret d'accés a la informació pública dictada per l'ens local afectat. En aquest punt cal dir que, d'acord amb la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de



transparència, accés a la informació pública i bon govern, l'ens local és el competent per resoldre en aquest cas la sol·licitud d'accés presentada, mitjançant els òrgans que determinin les normes organitzatives pròpies i si no n'hi ha, l'alcalde o el president, o l'òrgan en què aquests deleguin (art. 2 b) en relació amb l'art. 32 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre).

- L'Oficina està, però, inserida en el sistema de garanties de la normativa de transparència (art. 75 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre) i ha de vetllar pel compliment de les obligacions i drets previstos a la normativa, juntament amb altres institucions estatutàries. Per tant, la persona regidora es pot adreçar a l'Oficina en relació amb el seu exercici del dret d'accés, però, com s'ha dit, l'Oficina només es pot pronunciar en l'àmbit de les seves competències, i en cap cas no pot revisar la resolució dictada per la Corporació local, cosa que només es podria fer en el marc dels recursos i reclamacions que es puguin interposar contra els actes expressos o presumptes que impedeixin o limitin el dret d'accés.
- En aquest context cal entendre que la persona que s'adreça a l'Oficina ha formulat una consulta, consulta que s'analitzarà en aquesta resposta; en tot cas, d'acord amb les consideracions anteriors cal assenyalar que l'Oficina no pot analitzar les dues primeres pretensions que es formulen a la consulta relatives a l'anàlisi de la limitació o denegació al dret d'accés.
- D'altra banda, s'ha de deixar constància que la finalitat de les consultes no vinculants previstes en la normativa de l'Oficina no és oferir una solució unívoca a un 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 subjecte obligat per la normativa de transparència.

Atès això, escau respondre la consulta formulada en relació amb la pràctica de l'Oficina Antifrau quant a l'accés a les actuacions d'examen, des del punt de vista de l'aplicació de les limitacions al dret d'accés previstes normativament i la ponderació i/o equilibri d'aquest dret d'accés amb el dret d'accés "reforçat" que es reconeix als electes locals en l'exercici de les seves funcions de control i fiscalització (el que s'ha vingut a denominar "*ius in officium*").



Finalment, cal insistir que aquí es formularan consideracions de caràcter general que escau desvincular de les particularitats que pot presentar un supòsit concret.

3. Resposta a la consulta formulada

3.1. Limitacions aplicades per l'Oficina Antifrau

En el context delimitat anteriorment, escau compartir amb la persona 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:

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, l'article 16.3 de la Llei 14/2008, del 5 de novembre, ja preveia que la persona denunciant podia sol·licitar que es guardés la confidencialitat sobre la seva identitat, previsió reforçada pels articles 24 i 25 de les Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina.

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).

Aquesta limitació específica es troba continguda, entre d'altres, a l'article 19.2 de la Llei 2/2023, de 20 de febrer, que estableix que en cap cas s'ha de revelar als subjectes afectats la identitat de la persona informant ni s'ha de donar accés a la comunicació (denúncia).



També cal tenir en compte que determinada documentació adjuntada a la denúncia o determinades informacions només poden ser aportades per un grup reduït de persones que pertanyen a una organització, fet que podria permetre la identificació d'aquestes persones; aquesta documentació també ha de ser protegida.

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, de 23 d'octubre de 2019 ha previst per a les "persones afectades", que també gaudeixen de protecció d'acord amb la normativa d'aplicació; així, d'acord amb la Norma europea és persona afectada la persona física o jurídica a la qual es faci referència a la denúncia o revelació pública com la persona a la qual s'atribueix una infracció o amb la qual s'associa una infracció (art. 5.10).

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.

Per tant, l'Oficina aplica aquesta limitació específica en les resolucions que dicta, relatives a l'accés a la informació pública.

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 també les dades personals de terceres persones que constin en les actuacions d'investigació de l'Oficina.

Per tant, en aplicació d'aquest article, qualsevol dada que pugui portar a identificar aquestes terceres persones ha de ser protegida.

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, dades que han estat ampliades per l'art. 23 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre (amb les relatives a infraccions penals o administratives que no comportin amonestació pública de l'infractor).



Aquesta limitació és, doncs, absoluta (tret de consentiment exprés de la persona afectada) i no requereix cap tipus de ponderació. Per tant, en el cas que s'associessin determinades conductes irregulars a una persona determinada i si aquestes conductes (o omissions) es poguessin subsumir en una infracció (penal o administrativa) s'ha de denegar l'accés a la informació.

d) Documentació tramesa per l'ens afectat en resposta a requeriments d'informació de l'Oficina en el marc de les actuacions d'investigació o examen

En el cas que es presenti una sol·licitud d'accés a informació que trameten els ens locals en resposta a requeriments de l'Oficina en el marc de procediments d'investigació, l'Oficina entén que l'accés a aquesta concreta documentació l'ha de resoldre l'ens afectat.

Quant a aquesta documentació, cal dir que s'ha tramès a l'Oficina en el marc de procediments amb un alt grau de reserva; entre d'altres, l'art. 39 de la Llei 2/2023, de 20 de febrer, preveu, quant a les mesures de protecció de les persones afectades (enteses com a persones físiques o jurídiques, com s'ha dit) que escau **preservar la confidencialitat dels fets i de les dades del procediment.**

La documentació integrada en els procediments de l'Oficina en la condició de canal extern és documentació tramesa en el marc de la instrucció d'unes actuacions sobre la qual escau, doncs, predicar la confidencialitat; en aquest marc s'ha tramès per l'ens afectat, en general sense aplicar proteccions als documents, i en aquest context és l'ens local que ha tramès la documentació, qui ha valorar-ne l'accés.

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

A les consideracions anteriors cal afegir que, amb caràcter general, l'Oficina aplica la limitació prevista a l'art. 21.1 b) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre (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; en el cas que l'ens requerit no hagi



aportat la informació en el termini establert normativament, es valora aquesta circumstància a l'efecte de decidir sobre l'accés.

També s'analitza si hi concorren altres limitacions previstes a l'art. 21 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, en funció de la naturalesa de les actuacions i de la informació que s'hi conté.

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

Tal i com es va posar en relleu en les anteriors consultes a què s'ha fet esment, que 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 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 (TRLMRLC) i art. 77 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local).

Així, la sol·licitud d'aquestes persones 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-la 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 a aquests informes per part dels regidors.

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, caldrà valorar l'accés a la informació pública 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 municipal tenint en compte les prevencions a què s'acaba de fer referència.

En conclusió, aquest dret d'accés s'ha configurat per l'ordenament jurídic com un dret d'accés específic i privilegiat dels regidors respecte la informació de la corporació, amb uns terminis més reduïts quant a resolució i lliurament de la documentació i amb uns límits menys restrictius, i això implica també que, en exercici del seu càrrec, aquestes persones poden sol·licitar i han de tenir accés, amb determinades restriccions, a la documentació en poder de l'ens local al qual pertanyen, sens perjudici de les limitacions que puguin ser aplicables en el cas concret.

En tot cas, les limitacions s'han d'aplicar de manera restrictiva per tal de garantir al màxim l'exercici d'aquest dret constitucional.

4. Conclusions

Com a recapitulació en relació amb les consideracions anteriors, cal recollir el següent:

- En el marc dels procediments d'accés a la informació pública tramitats per l'Oficina, es protegeix sempre la identitat de les persones denunciants i afectades per les actuacions d'investigació o d'examen, entenent per persones afectades també les persones jurídiques d'acord amb les previsions del Dret Europeu d'aplicació;
- Quan la informació sol·licitada conté categories especials de dades o dades especialment protegides, es denega l'accés a la informació

corresponent, tret de consentiment exprés de la persona afectada per la sol·licitud (art. 23 de la Llei 19/2014);

- En el cas d'actuacions en curs, amb caràcter general es denega l'accés a la informació pública fins a la conclusió de les actuacions, és a dir, fins que l'Oficina no hagi arribat a un posicionament definitiu sobre l'assumpte (art. 21.1 b) de la Llei 19/2014, de 29 de desembre);
- Quant a la documentació tramesa per un ens afectat en el marc d'unes actuacions de l'Oficina, amb caràcter general, se'n limita l'accés tenint en compte la confidencialitat que la normativa d'aplicació preveu en relació amb aquestes actuacions i el fet que, en general, els ens afectats trameten la informació sense aplicar limitacions;
- L'Oficina pondera el dret d'accés reforçat dels càrrecs electes d'acord amb la normativa sectorial i els altres drets i interessos en joc, en atenció a les concretes funcions dels electes locals en relació amb matèries i àmbits concrets en què desenvolupen funcions."

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,

Josep Tomàs
Salàs Darrocha
Director

Date: 2026.02.26
10:49:05 +01'00'

Oficina Antifrau de Catalunya, a la data de la signatura