

Resolució 107/2024, d'1 de febrer

Número d'expedient de la Reclamació: 762/2023

Administració reclamada: Ajuntament de Das

Informació reclamada: Assignació o distribució de la capacitat ramadera, llicències d'aprofitament i resolucions d'atorgament de les llicències de pastures, anys 2010 a 2022 inclosos.

Sentit de la resolució: Estimació

Resum: La informació sol·licitada i reclamada és informació pública d'acord amb l'article 2.b LTAIPBG. És procedent declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada, en la mesura en què la invocació de tasca complexa permet aquesta Comissió acordar un termini de dos mesos per atendre la reclamació, i recorda la possibilitat de donar accés a la informació de forma directa, a part de constatar la possibilitat de que s'assisteixi tècnicament a la Corporació per les entitats supramunicipals corresponents atesa la situació documental descrita per l'Ajuntament, però que en cap cas no ha de suposar una restricció al dret d'accés reclamat. Tampoc s'ha constatat l'abús de dret al·legat, ja que cap de les peticions d'informació han estat ateses, ni la reiteració es pot atribuir, sense més, a una finalitat obstaculitzadora. Sobre l'afectació al límit consistent en la tutela judicial efectiva previst a l'article 21.1.c) LTAIPBG, degut al procés judicial en tramitació, no s'acredita per l'Ajuntament, per a la deguda ponderació, que la informació que es demana sigui redactada expressament per al procés judicial, sinó que el que es demana són documents que l'Administració en disposa en l'exercici de les seves competències ordinàries i per tant, tampoc procedeix el seu reconeixement.

Paraules clau: Ajuntament. Llicències aprofitament de pastures. Tasca complexa. Abús de dret. Tutela judicial. Procés judicial en tramitació. Estimació.

Mediador: Josep Ramon Barberà i Gomis

Ponent: Maria del Mar Pérez Velasco

Antecedents

1. El 13 d'agost de 2023 entra a la GAIP la Reclamació 762/2023, presentada contra l'Ajuntament de Das, en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. El reclamant, representant de la societat XXX, sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 9/2014, 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 13 de juny de 2023 l'entitat reclamant presenta a l'Ajuntament de Das sol·licitud d'accés a la informació pública i exposa "En relació a l'aplicació de l'Ordenança reguladora dels

usos veïnals d'aprofitament de pastures de la Muntanya de Das, publicada oficialment al BOP de Girona número 134 del dia 14/07/2010 se sol·licita accés i còpia en format electrònic de la següent documentació generada: 1.- Primera assignació o distribució del número total de caps de bestiar de la capacitat ramadera prevista en l'article 4, 2n paràgraf, de l'Ordenança de 2010, entre els 4 ramaders beneficiaris: AAA; BBB; CCC; i DDD (després substituït per l'entitat reclamant) 2. - Sol·licituds de llicències d'aprofitament formulades pels 4 beneficiaris durant les temporades de pastures dels anys 2010 a 2022, inclosos. 3.- Resolucions d'atorgament de les llicències d'aprofitament de pastures a favor dels 4 beneficiaris durant les temporades de pastures dels anys 2010 a 2022, inclosos”.

3. El 12 de juliol de 2023 l'Ajuntament de Das comunica al reclamant la resolució sobre diverses sol·licituds d'accés a la informació, entre les quals s'inclou la que es objecte de reclamació i, en síntesi, conclou que “ens trobem que cal aplicar l'article 29.1.b, segons el qual són inadmissibles les sol·licituds si la informació demanada requereix una “tasca complexa d'elaboració” i, a més, “existeix la limitació de recursos personals i tecnològics per elaborar la informació demanada”. 2. En base als antecedents exposats, i a les resolucions esmentades, es pot considerar que existeix un abús de sol·licitud d'informació pública per part d'aquestes persones, i que el fet de sol·licitar-ho a través d'un tercer representant no eximeix d'aquest abús, ja que al cap i a la fi la informació és per les persones representades.” I es resol “Denegar l'accés a la informació pública en base al art. 29.1c) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern”.
4. S'exposen les consideracions del secretari-interventor accidental que va emetre en el corresponent informe, on es feia constar que la petició d'informació abasta un període cronològicament important (18 anys), que aquesta documentació no s'ha revisat d'acord amb els requeriments de la normativa posterior de protecció de dades personals, i seria una documentació a revisar full a full, i és una informació que no està digitalitzada (excepte les actes des de 2011) i s'hauria de revisar de forma manual, en 6 arxius diferents, ubicats a diferents oficines municipals, amb un volum de documentació de més de 3.000 folis, alguns dels quals estan a una única cara i altres a doble cara.
5. Es descriu la situació de l'estat de gestió documental del municipi, com ara que dels anys 2010 a 2015 la informació no es coneix on està arxivada, que no està digitalitzada, que el procés de digitalització es va iniciar a l'any 2020 quan el secretari que subscriu va prendre possessió accidental del seu càrrec. Les oficines municipals de l'Ajuntament de Das únicament disposa de 2 treballadors, (el secretari accidental que subscriu i una tècnica comptable interina) i això, segons l'informe, acredita la limitació de recursos humans i que a

més, la petició d'informació coincideix amb el tancament de legislatura i constitució de la nova corporació municipal sorgida de les eleccions locals de 2023.

6. En base a aquesta situació, de la realitat dels instruments, mitjans i recursos d'emmagatzematge, gestió documental i tractament de la informació pública de que disposen es considera que es justifica la invocació de tasca complexa d'elaboració o reelaboració següents: (i) Que calgui extreure la informació sol·licitada de documents que tenen un contingut més ampli, especialment si aquesta tasca s'ha de fer manualment i en relació amb diversos documents arxivats a diferents expedients, i més encara si la informació que cal extreure no és simple i directa i requereix una certa activitat d'anàlisi o d'interpretació; (ii) que calgui obtenir la informació sol·licitada de bases de dades o d'arxius digitals, i que sigui necessari a aquests efectes utilitzar programes informàtics més o menys especialitzats o sofisticats; (iii) que calgui obtenir la informació sol·licitada combinant bases de dades o arxius electrònics i arxius en paper, requerint a més una tasca d'anàlisi o d'interpretació; (iv) que la informació sol·licitada correspongui a un lapse temporal molt ampli, de manera que calgui cercar-la entre diversos expedients cronològicament allunyats i fins i tot entre diversos contenidors o àmbits físics d'arxiu de documents; (v) que calgui obtenir la informació sol·licitada d'un nombre molt elevat de documents i d'expedients diferents, especialment si es troben dispersos, bé sigui per raons cronològiques o de qualsevol altra índole; (vi) altres indicadors en base als quals es pugui argumentar raonadament que la tasca de cerca i obtenció de la informació sol·licitada no és senzilla".
7. El secretari interventor accidental de Das, informava que les peticions d'accés a la informació pública sol·licitada per la reclamant, consistien en "un historial de preguntes i sol·licituds d'informació progressivament ampliades que poden ser indicàries d'una pràctica manifestament repetitiva o amb caràcter abusiu de l'exercici del dret d'accés a la informació pública, que segons l'article 18.1.e de la Llei estatal de transparència (Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern) pot ser causa d'inadmissió de les sol·licituds d'accés." També fa avinent que no es una causa expressament prevista la Llei catalana de transparència, però sí a la norma estatal, que d'acord amb els arguments exposats podria esdevenir d'aplicació. En base a l'exposa es conclou resoldre "que cal aplicar l'article 29.1.b, segons el qual són inadmissibles les sol·licituds si la informació demanada requereix una "tasca complexa d'elaboració" i "existeix la limitació de recursos personals i tecnològics per elaborar la informació demanada". I d'altra banda, també considera que existeix un abús de sol·licitud d'informació pública per part d'aquestes persones, i que el fet de sol·licitar-ho a través d'un tercer representant no eximeix d'aquest abús, ja que al cap i a la fi la informació és per les persones representades".



8. El 28 d'agost de 2023 la GAIP comunica a l'Ajuntament de Das la Reclamació 762/2023, i que el reclamant ha sol·licitat 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), per la qual cosa es convocarà una sessió de mediació i per aquest motiu es demana la informació necessària per a procedir a l'esmentada convocatòria.
9. El 29 d'agost de 2023 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.
10. El 30 d'agost de 2023 l'Ajuntament de Das dona resposta, facilita les dades demanades i indica la preferència de realitzar la sessió de mediació per mitjans electrònics ateses les dificultats manifestades. Traslada l'expedient sobre la tramitació de la petició d'informació i l'informe del secretari de l'Ajuntament esmentat en l'antecedent 3, que conclou amb la petició d'apreciació de l'aplicació de l'article 29.1.b, LTAIPBG d'inadmissió de les sol·licituds per constituir una "tasca complexa d'elaboració" i considerar que existeix un abús de sol·licitud d'informació pública. És per tot això que l'ajuntament de Das es manté en la inadmissió de la petició de la documentació sol·licitada.
11. La GAIP va comunicar en tres ocasions sobre la possibilitat de convocar la corresponent sessió de mediació, que seria conjunta per tractar la present Reclamació 762/2023 i la Reclamació 763/2023 atesa la coincidència dels subjectes reclamant i reclamat. Una primera sessió es va convocar pel 20 de setembre de 2023 que no va ser possible realitzar, una segona pel 11 d'octubre de 2023 que tampoc va prosperar, i una tercera pel 8 de novembre de 2023, que tampoc es va celebrar. Totes elles s'havien de realitzar telemàticament per Teams.
12. L'1 de desembre de 2023 la GAIP notifica a les parts que davant de la manca d'assistència no justificada de les parts a la sessió de mediació, la valoració sobre la inviabilitat del procediment de mediació i d'acord amb l'article 37.5 RGAIP, es considera finalitzar la Reclamació amb resolució del Ple de la GAIP.
13. El 9 de gener de 2024 la GAIP trasllada a l'Ajuntament de Das petició d'informe a l'empara dels articles 33.4 i 34.1 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol, s'exposin els antecedents de fet i fonamenteu en dret el vostre posicionament en relació amb aquesta Reclamació i respecte la sol·licitud d'accés a la informació de la qual



deriva, que justifiqui raonadament, si escau, l'aplicació d'algun límit a l'accés i la part de la informació que en quedaria afectada. També es demana l'expedient complet relatiu a la sol·licitud d'accés a la informació pública, tramitada per l'administració i la identificació de les terceres persones que resultin afectades per l'accés que es reclama, si n'hi ha.

14. El 16 de gener de 2023 la GAIP rep de l'Ajuntament de Das l'informe sol·licitat, que és el mateix per a respondre a les reclamacions 762/2023 i 763/2023. En aquest informe l'Ajuntament posa en coneixement de la Comissió, a l'antecedent 2, de l'existència d'una controvèrsia en seu judicial davant el TSJC deguda a la denúncia presentada pel reclamant contra l'ordenança reguladora dels usos de la muntanya de Das CUP 147GI, fet que va donar lloc a que s'ajornés la realització de la mediació però, com ja ha quedat reflectit als antecedents, tampoc va prosperar.
15. En l'informe, l'Ajuntament manifesta que es manté en els fonaments que va considerar per a no entregar la documentació sol·licitada, que van consistir d'una banda en la invocació de que la informació sol·licitada comporta una tasca complexa i que hi ha indicis d'abús de dret, atès que s'han plantejat preguntes i sol·licituds d'informació progressivament ampliables. També s'exposa que hi ha interposat un recurs, i aquest procediment de caràcter judicial comporta segons l'Ajuntament, la invocació del límit previst a l'article 29.1.d LTAIPBG ja que l'entrega de la documentació implicaria un dany en la tutela judicial efectiva de la corporació. Sobre el compliment del requisit del trasllat a tercers afectats previst a l'article 31 LTAPBG, de l'informe no s'acaba d'aclarir si aquest s'ha realitzat degudament, únicament es conclou que per tot plegat l'Ajuntament de Das inadmet la petició de la documentació reclamada.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast general del dret d'accés a la informació pública

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 i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació.



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".

Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG 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 (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte "poden" dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa llei 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. *L'objecte de la reclamació informació sobre aprofitaments de pastures en béns comunals*

La informació sol·licitada i reclamada consisteix en accés i còpia, en format electrònic, de la primera assignació o distribució del número total de caps de bestiar de la capacitat ramadera prevista en l'article 4, 2n paràgraf, de l'Ordenança de 2010, entre els quatre ramaders



beneficiaris identificats a la petició que després van ésser substituïts per l'entitat reclamant; les llicències d'aprofitament i les resolucions d'atorgament de les llicències d'aprofitament de pastures dels mateixos quatre beneficiaris durant les temporades corresponents als anys 2010 a 2022, ambdós inclosos.

La reclamació d'informació esmenta l'Ordenança reguladora dels usos veïnals d'aprofitament de pastures de la Muntanya de Das (publicada al BOP de Girona número 134, de 14 de juliol de 2010), que va ser la norma que va regular els aprofitaments comunals, entre ells els de pastures, que són un dret de gaudi d'un determinat nombre de veïns en relació a les pastures de la muntanya¹.

Aquesta regulació es fonamenta en la capacitat normativa de l'Ajuntament sobre aprofitament de béns comunals prevista a l'article 220 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, que estableix que quan el sistema d'aprofitament dels béns comunals no és possible en règim d'explotació comuna o col·lectiva, l'aprofitament es regeixi pel costum o les ordenances locals. Aquesta previsió, la part expositiva de l'Ordenança, la refereix a "l'art. 79 del Reglament del Patrimoni dels Ens Locals, aprovat per Decret 336/1988, de 17 d'octubre, que remet al contingut de les ordenances locals que en cada moment s'aprovin quan l'aprofitament dels béns comunals no sigui possible de forma comuna o col·lectiva, norma que s'entén aplicable per analogia malgrat tenir la Muntanya de Das la condició de forest d'utilitat pública".

En consistir en béns comunals, de titularitat de l'Ajuntament, i el seu gaudi correspon en exclusiva als veïns, aquests han de constar en el corresponent inventari de béns de l'entitat local, i d'aquesta manera, no hauria suposat cap impediment el reconeixement del dret d'accés a aquesta informació que es consideraria lògicament com a informació pública (article 200, 201 i 203 del Text refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, aprovat pel Decret Legislatiu 2/2003 de 28 d'abril, TRLMRLC).

La muntanya de Das es troba inclosa al Catàleg de boscos d'utilitat pública d'acord amb la Llei 6/1988, de 30 de març, forestal de Catalunya i la Llei estatal 43/2003, de 21 de novembre, de Monts. En aquestes normes es preveuen els requisits que s'han de complir perquè un bosc pugui ser declarat d'utilitat pública i s'inclouï al Catàleg, que és un registre públic de caràcter administratiu en el qual s'inclouen totes les forests que hagin estat declarades d'utilitat pública, així com totes les actuacions que tinguin a veure amb el seu estat jurídic i patrimonial (atermenaments i fitacions, ocupacions, concessions i servituds, segregacions, permutes, etc.) i

¹ Es diu als antecedents que aquesta norma ha estat derogada, tot i que la referència que s'ha trobat les darreres modificacions produïdes pel que es refereix al règim fiscal previst per aquesta norma (per exemple la publicada al BOP 85 de Girona de 04/05/2022).



esdevé un dels instruments més importants de l'Administració forestal per a la defensa del patrimoni forestal de titularitat pública. En aquest [Catàleg de boscos d'utilitat pública \(CUP\)](#), la Muntanya de Das s'inclou amb la referència de la seva data d'aprovació que va ser el 14 de març de 2005 i es refereix al municipi com a tipus de propietari.

L'Ordenança és la norma que regula els aprofitaments comunals i entre ells, els de pastures, que són un dret de gaudi d'un determinat nombre de veïns en relació a les pastures de la muntanya. D'acord amb això, l'Ordenança a la qual es refereix el reclamant preveu, al seu article 4, la capacitat ramadera i llicència per l'aprofitament, es fixen les càrregues ramaderes de la Muntanya de Das, es preveu la forma de calcular la primera distribució de nombre de caps per a cada explotació beneficiària, i s'estableix un sistema de llicències pel gaudiment de l'aprofitament de pastures.

Els titulars de les explotacions amb dret de pastures tenen l'obligació de sol·licitar l'autorització a l'Ajuntament dins el termini comprès entre l'1 i el 30 de maig de cada any, indicant el nombre exacte de caps que volen portar a la Muntanya de Das. La llicència es concedeix per l'administració forestal per a cada temporada, segons preveu la Llei 6/1988, de 30 de març, forestal de Catalunya. A partir del dia 1 de juny de cada any, i un cop obtinguda per l'Ajuntament la llicència d'aprofitament, l'Ajuntament lliurarà les corresponents autoritzacions a cada titular d'explotació en funció del nombre de caps de bestiar que prèviament hagi comunicat.

D'acord amb el règim descrit la informació reclamada és d'acord amb l'article 2.b LTAIPBB informació pública, ja que és "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". Cal tenir en compte que l'article 53.1 DTAIP inclou "qualssevol dades o documents que les administracions públiques han elaborat, posseeixen, o poden legítimament exigir a terceres persones com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions".

D'acord amb els articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, qualsevol persona hi té dret, llevat que concorrin causes legals que en determinin la denegació o l'accés restringit i que s'han d'interpretar de manera proporcional a la seva finalitat i a la presència d'interessos públics i privats que hi concorrin (article 22.1 LTAIPBG).

3. 3. Invocació d'inadmissibilitat per tasca complexa

L'Ajuntament de Das s'oposa al lliurament d'aquesta informació que considera que s'hauria d'inadmetre en base a allò previst a l'article 29.1.b) LTAIPBG, per considerar que es tracta d'una tasca complexa d'elaboració, ja que "existeix la limitació de recursos personals i tecnològics per elaborar la informació demanada" i es considera que "existeix un abús de



sol·licitud d'informació pública per part d'aquestes persones, i que el fet de sol·licitar-ho a través d'un tercer representant no eximeix d'aquest abús, ja que al cap i a la fi la informació és per les persones representades”.

L'Ajuntament en referència a una petició d'accés a “les actes compreses entre els anys 1997-2015” exposa que la informació sol·licitada “abasta un període cronològicament important (18 anys), que aquesta documentació no s'ha revisat d'acord amb els requeriments de la normativa posterior de protecció de dades personals, i seria una documentació a revisar full a full, i és una informació que no està digitalitzada (excepte les actes des de 2011) i s'hauria de revisar de forma manual, en 6 arxius diferents, ubicats a diferents oficines municipals, amb un volum de documentació de més de 3.000 folis, alguns dels quals estan a una única cara i altres a doble cara”.

En relació amb l'anterior, aquesta Comissió constata que aquestes consideracions es formulen sobre una documentació que no és l'objecte de la reclamació que el que demana són la primera assignació o distribució del número total de caps de bestiar de la capacitat ramadera prevista en l'article 4, 2n paràgraf, de l'Ordenança de 2010, entre els quatre ramaders beneficiaris identificats a la petició que després van ésser substituïts per l'entitat reclamant; les llicències d'aprofitament i les resolucions d'atorgament de les llicències d'aprofitament de pastures dels mateixos quatre beneficiaris durant les temporades corresponents als anys 2010 a 2022, ambdós inclosos. Per tant les reflexions de l'Ajuntament a períodes anteriors al 2010, no esdevenen d'aplicació, ni tampoc a les actes, si es que no es comprenen entre la documentació relativa a les assignacions, llicències d'aprofitament i resolucions d'aprofitament.

També s'informa per l'Ajuntament que “el procés de digitalització d'expedients va començar al exercici 2020 quan el secretari que subscriu va prendre possessió accidental del seu càrrec”. I que “les oficines municipals de únicament 2 treballadors, el secretari accidental que subscriu i una tècnica comptable interina, per quin motiu els mitjans humans de què es disposa són limitats, i a més al estar en lloc diferent la documentació”.

La situació de mancança de recursos exposada per l'Ajuntament en relació a la gestió documental permet valorar, com es veurà, la necessitat d'acordar aquelles mesures o formes de procedir que facilitin l'accés a la informació segons les condicions descrites, com podria ser determinar un termini que permeti en aquest marge de temps atendre les peticions, o bé, alternativament o de forma complementària, facilitar l'accés directe als expedients, ja que aquesta Comissió insisteix en el caràcter prevalent del dret d'accés a la informació en relació a concurrència de causes d'inadmissió que sempre han de ser mereixedores d'una interpretació restrictiva, per tal d'afavorir i fer prevaldre l'efectivitat de l'exercici del dret d'accés.

D'acord amb això, l'al·legació d'inadmissió per considerar que per a l'Ajuntament suposa una tasca complexa donar accés a la informació, en aquest cas, s'ha de tenir en compte que la



petició d'informació es refereix a documentació que forma part de les actuacions de l'aplicació de l'Ordenança de 2010 una vegada va entrar en vigor l'any 2010, i que es refereix a quatre beneficiaris. Si com es diu, l'estat de gestió documental del municipi, està en les condicions de no poder atendre la petició d'informació per raó de que "dels anys 2010 a 2015 la informació no es coneix on està arxivada, que no està digitalitzada, que el procés de digitalització es va iniciar a l'any 2020 quan el secretari que subscriu va prendre possessió accidental del seu càrrec", i s'al·lega també manca de recursos humans, aquesta Comissió constata, en primer lloc, la necessitat que aquesta corporació disposi d'un suport tècnic per tal de regularitzar aquesta situació documental tan precària, que afecta plenament l'exercici de les seves competències que, com s'ha vist, cada any ha d'actualitzar els aprofitaments de les pastures.

A la vista de la valoració que li mereix a aquesta Comissió la situació descrita es considera que una forma de donar efectivitat al dret d'accés del reclamant que es reconeix pot consistir, com s'ha dit, en establir un termini de temps adequat per a facilitar l'entrega de la informació que, d'altra banda, es podria satisfer també mitjançant l'accés del reclamant a la informació per a que examini la documentació directament.

4. Invocació d'inadmissibilitat per abús de dret

Respecte a la invocació de l'Ajuntament a que la reclamació pot consistir en abús de dret i d'acord amb això inadmetre la reclamació, s'afirma que el reclamant ha presentat múltiples sol·licituds d'accés a la informació pública però que "l'objecte d'aquestes sol·licituds és pràcticament idèntic i reiteratiu", es manifesta que en data de 14 de juny el secretari interventor accidental de Das va emetre certificat de totes les peticions d'accés a la informació pública sol·licitada de la reclamant, tot fent referència a que la "principal finalitat de la transparència no es tant donar servei a les persones que exerceixen el dret d'accés, com estimular les bones pràctiques del govern i l'administració, millorar la qualitat democràtica i prevenir la corrupció". I afegeix que "un historial de preguntes i sol·licituds d'informació progressivament ampliades que poden ser indiciàries d'una pràctica manifestament repetitiva o amb caràcter abusi de l'exercici del dret d'accés a la informació pública, pot ser causa d'inadmissió de les sol·licituds, tot i fer avinent que no és una causa expressament prevista a la llei catalana de transparència, però sí a la norma estatal que, d'acord amb els arguments exposats per l'Ajuntament, podria esdevenir d'aplicació.

S'han de completar aquestes manifestacions de l'Ajuntament amb el fet evident que en cap cas, no s'ha donat accés a les sol·licituds d'informació plantejades. La reclamació que es formula, malgrat la insistència amb que s'hagi palesat en les sol·licituds d'accés a l'Ajuntament, el cert és que no han donat lloc a la corresponent entrega de la informació requerida. La presentació de nombroses peticions d'accés d'informació no han esdevingut en lliuraments de



la informació que es demanava que puguin justificar un abús de dret en els termes descrits, podent –se considerar com una insistència en la obtenció de la informació interessada i que no s'ha satisfet.

En tot cas, pel que fa a l'abús de dret com a causa d'inadmissió de les peticions d'informació, aquesta Comissió recorda que malgrat no hagi estat recollida expressament per l'article 29 LTAIPBG, "això no és obstacle perquè pugui aplicar-se igualment, ja que com a principi general del dret proclamat pel dret civil (els articles 111-7 del Codi Civil de Catalunya i 7 del Codi Civil espanyol proscriuen l'abús de dret) és aplicable a tota mena de relacions jurídiques que l'infringeixin, com és el cas de les resolucions acumulades en aquesta Resolució" (Resolució 571/2020, de 16 d'octubre). També s'ha d'insistir que les causes d'inadmissió, com és el cas de l'abús de dret, necessàriament s'han d'interpretar i aplicar de manera restrictiva.

Sobre la possibilitat de considerar com abusiva la insistència del reclamant als efectes d'apreciar la inadmissió de la reclamació, la Comissió recorda que la jurisprudència ha considerat que la corporació ha d'acreditar que la finalitat de la sol·licitud és exclusivament obstruir el funcionament normal de l'Administració, en abús de dret, però aquest abús no es dedueix implícitament, per exemple, del volum de la documentació l'accés de la qual es demana (Sentència del TS de 28 de maig de 1997 (EDJ 1997/5679). També cal que «l'excessiu volum de la documentació la còpia de la qual sigui sol·licitada i la pertorbació que la seva expedició o lliurament pugui causar en el funcionament de la corporació local, a raó dels mitjans de què aquesta disposi, serà un factor de legítima ponderació en la resolució que s'hagi de dictar. No podem oblidar que assegurar la normalitat d'aquell funcionament és un imperatiu del principi d'eficàcia que per a l'actuació de l'Administració pública proclama l'article 103 CE (Sentència del TS de 28 de gener de 2008 (EDJ 2008/25803).

El principi de proporcionalitat aplicat al dret d'accés a la informació pública com s'ha dit, dona lloc a que l'apreciació de l'abús de dret hagi de ser extraordinàriament restrictiva, la jurisprudència ha considerat que si hi ha dubtes, s'hauria de proporcionar l'accés a la documentació que es reclami, llevat de supòsits excepcionals.

El test de l'opció per la mesura menys restrictiva del dret a l'accés a la informació ha de permetre que s'analitzin les alternatives disponibles per a l'accés del reclamant, especialment en el context de l'administració digital, on el volum de la documentació amb el consegüent entorpiment del funcionament normal de la corporació, no s'ha acceptat (Sentència del TSJ de Madrid de 17 de desembre de 2013, EDJ 2013/282212). Alternativament es pot donar accés mitjançant un altre sistema menys costós, com per exemple, permetent l'accés als expedients sense obtenció de còpies.

En definitiva, i en relació amb el que és el veritable objecte de la reclamació presentada, com és l'obtenció de la informació consistent en la primera assignació o distribució del número total



de caps de bestiar de la capacitat ramadera prevista en l'article 4, 2n paràgraf, de l'Ordenança de 2010, entre els quatre ramaders beneficiaris identificats a la petició que després van ésser substituïts per l'entitat reclamant; les llicències d'aprofitament i les resolucions d'atorgament de les llicències d'aprofitament de pastures dels mateixos quatre beneficiaris durant les temporades corresponents als anys 2010 a 2022, ambdós inclosos, ha de ser accessible sobre tot pel que fa referència a la informació que ja està digitalitzada (que segons l'Ajuntament és a partir del 2015) i pel que fa referència a la que no ho està es pot acordar un termini adequat per a que el reclamant tingui accés directe a l'expedient on es conté l'esmentada informació.

La supressió de dades personals redundants o innecessàries no es pot considerar una tasca complexa d'elaboració i pel que es refereix a la informació no digitalitzada es una tasca a considerar per a la determinació del termini que l'Ajuntament precisaria per a fer-ho i que es proposa que podria consistir en un termini màxim de dos mesos.

5. Invocació del límit de dany en la tutela judicial efectiva de l'article 21.1.d) LTAIPBG

En darrer terme l'Ajuntament de Das invoca per a no lliurar la informació reclamada el motiu previst a l'article 21.1.d) LTAIPBG relatiu a que la cessió de la informació "implicaria un dany en la tutela judicial efectiva de la corporació i per tant suposa un límit al dret d'accés a la informació pública".

Com ha considerat aquesta Comissió, en la ponderació entre el límit de l'article 21.1.d) LTAIPBG i el dret d'accés de la persona reclamant, caldrà tenir en compte la finalitat i objecte de protecció del límit (la tutela judicial efectiva i la igualtat de les parts en el procés judicial) i la temporalitat de la seva aplicació, directament relacionada amb aquest bé jurídic que es protegeix amb el límit, de manera que cessarà la justificació de la seva aplicació quan existeixi un pronunciament judicial ferm sobre les pretensions defensades.

Aquest límit protegeix l'estratègia de defensa o els informes pericials que s'esdevindran elements probatoris d'una part mentre no hagin de ser mostrats a l'altra part, per evitar que, per la via fraudulenta del dret d'accés, l'Administració hagi d'ensenyar aquests elements estratègics per a la seva defensa a la contrapart abans del moment processal en que han de ser presentats, causant-li un perjudici i debilitant la seva posició en el procés judicial.

D'acord amb això, als efectes de la deguda ponderació de la concurrència del límit invocat, aquesta Comissió constata que l'Ajuntament no ha acreditat de quina manera l'accés a la documentació sobre la gestió dels aprofitaments de les pastures, com són les autoritzacions de primera assignació o distribució del número total de caps de bestiar de la capacitat ramadera prevista a la norma reguladora entre els quatre ramaders beneficiaris identificats; les sol·licituds de llicències d'aprofitament formulades pels quatre beneficiaris durant les temporades de pastures dels anys 2010 a 2022, inclosos; i les resolucions d'atorgament de les llicències



d'aprofitament de pastures a favor dels quatre beneficiaris durant les temporades de pastures dels anys 2010 a 2022, poden pertorbar l'estratègia processal en l'assumpte judicial de referència que pugui justificar l'aplicació del límit invocat en aquest cas.

L'accés a la informació reclamada no es descriu com pot afectar al procediment, si d'altra banda, tampoc es demana informació redactada expressament per al procés judicial, sinó que es tracta de documents que l'Administració en disposa en l'exercici de les seves competències ordinàries.

Per tot l'exposat, es conclou reconèixer el dret d'accés a la primera assignació o distribució del número total de caps de bestiar de la capacitat ramadera prevista en l'article 4, 2n paràgraf, de l'Ordenança de 2010, entre els quatre ramaders beneficiaris identificats a la petició que després van ésser substituïts per l'entitat reclamant; les llicències d'aprofitament i les resolucions d'atorgament de les llicències d'aprofitament de pastures dels mateixos quatre beneficiaris durant les temporades corresponents als anys 2010 a 2022, ambdós inclosos, ja que aquesta Comissió no pot apreciar la concurrència de cap límit d'accés dels previstos a l'article 21 de la LTAIPBG, ni es causen d'inadmissió descrits sobre la tasca complexa i l'abús de dret. Tot i que pel que es refereix concretament a la invocació de la tasca complexa, aquesta Comissió adverteix, com ja s'ha dit, de la necessitat de que l'Ajuntament disposi del termini de dos mesos per a lliurar la documentació o alternativament ofereix la possibilitat de l'accés directa als esmentats documents.

D'altra banda, atès el reconeixement del dret d'accés a la persona reclamant de la informació sol·licitada, com que aquesta Comissió no pot apreciar la concurrència d'altres límits d'accés previstos a la LTAIPBG que pugui justificar la restricció de l'accés aquesta Comissió recorda que l'Ajuntament quan lliuri la informació haurà de comprovar que efectivament no concorren límits que puguin condicionar l'entrega d'aquesta informació, especialment pel que es refereix a la protecció de dades personals.

6. *Obligatorietat dels titulars de documents públics a disposar d'un sistema de gestió documental (SGD) i atribucions de la funció pública de secretaria*

L'article 7 de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i gestió de documents modificada per la Llei 20/2015, de 29 de juliol estableix l'obligatorietat dels titulars de documents públics a disposar d'un sistema de gestió documental (SGD) que garanteixi el tractament correcte dels documents en tot el seu cicle de vida i que permeti complir amb les obligacions de transparència. Un concepte molt ampli que requereix dotar-se d'un seguit d'eines i instruments que permetin la millora dels processos, la seva normalització i estandardització, per tal de garantir el compliment de la normativa i la qualitat de la informació i la implementació de solucions que permetin garantir la correcta gestió de la informació pública. L'article 8 afegeix



que l'organització, l'avaluació i la conservació dels documents públics i l'accés a aquests són responsabilitat directa dels titulars respectius.

El capítol X del Reial decret 4/2010, del 8 de gener, pel qual es regula l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat en l'àmbit de l'Administració electrònica estableix que les AAPP han d'adoptar les mesures organitzatives i tècniques per a garantir la recuperació i conservació del document electrònic entre aquestes, la definició d'una política de gestió de documents, la inclusió en els expedient d'un índex electrònic signat per l'òrgan o entitat que garanteixi la integritat de l'expedient electrònic i permeti la seva recuperació, la identificació única i inequívoca de cada document que permeti classificar-lo i recuperar-lo, l'associació de metadades, la classificació d'acord amb un quadre de classificació, el període de conservació segons les convencions de cada comissió avaluadora, l'accés complet i immediat dels documents entre d'altres.

Pel que fa a gestió de la documentació i arxiu dels documents electrònics, la Disposició Addicional Onzena de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya estableix que els documents electrònics s'han de gestionar i conservar en expedients electrònics d'acord amb les prescripcions de la normativa en matèria d'arxius i documents; que l'arxiu dels documents i expedients electrònics ha d'assegurar la identitat i la integritat a llarg termini de la informació que contenen; que els documents públics electrònics han de tenir garantides l'autenticitat i la integritat dels continguts, i també la conservació de l'aparença i la funcionalitat originals i, quan escaigui, llur confidencialitat, durant el termini establert per la normativa vigent en matèria d'arxius i documents; que les administracions públiques han d'assegurar la possibilitat de transformar els documents per raons tecnològiques, per a adaptar-ne el format i la sintaxi informàtica a les necessitats de gestió i preservació establertes per la normativa d'arxius i documents; que els sistemes d'informació que utilitzin les administracions públiques incloses en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei han de garantir, sempre que sigui possible, l'autenticitat i la integritat de llurs dades, i també la traçabilitat de les accions que portin a terme; que les dades contingudes en els sistemes d'informació de les administracions públiques es consideren documents públics electrònics, i els són aplicables les disposicions d'aquesta llei relatives a l'arxiu electrònic.

Tanmateix, la LTAIPBG reconeix els sistemes de gestió de documents públics com a facilitadors de dades i documents autèntics (art. 5.2) i la necessitat d'estructurar la informació seguint criteris temàtics i cronològics, seguint el quadre de classificació documental corporatiu i incorporant-hi índexs o guies de consulta (art. 6.1.d).

Cal recordar, que l'article 3 del Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, que regula la funció pública de secretaria estableix en punt 2 la funció de fe pública, i entre



aquestes la direcció superior dels arxius i registres de l'entitat local (l). Així doncs i en conseqüència d'aquest mandat legal i el d'assessorament legal preceptiu (article 2.1.a), ha de ser coneixedora de l'existència d'un sistema de gestió documental, impulsora si no en disposa, vetllar per la documentació amb una sistemàtica de treball mínima sobre la documentació de la qual n'és el custodi i responsable primer de la manca de localització de documentació, de mantenir l'ordre i garantir el retrobament de documentació.

Altrament, l'article 19.2 de la Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català que regula els documents que integren el patrimoni documental de Catalunya inclou, entre altres, "els documents produïts o rebuts, en l'exercici de llurs funcions i com a conseqüència de llur activitat política i administrativa, per la Generalitat, pels ens locals i per les entitats autònomes, les empreses públiques i les altres entitats que en depenen" i en conseqüència estan subjectes al Decret 13/2008, de 22 de gener, sobre accés, avaluació i tria de documents que estableix en l'article 11.4 que "quan l'aplicació d'una taula d'avaluació i accés documental comporti l'eliminació de documents, la persona tècnica que porti a terme aquesta aplicació, abans de procedir a la destrucció, ha de: a) Disposar d'un inventari de la documentació a destruir, b) Obtenir l'autorització de la secretaria general o de la direcció de l'organisme o entitat titular de la documentació, c) Comprovar que cap circumstància administrativa o jurídica hagi alterat el termini de conservació fixat per als documents a eliminar" i ha de disposar del corresponent Registre de destrucció de documents (article 12) degudament autoritzat per la secretaria general o la direcció de l'organisme o entitat titular dels documents.

Així doncs, atenent a aquests preceptes legals, la informació sol·licitada i reclamada, en el cas que existeixi, ha de formar part de diferents expedients administratius, que han d'estar perfectament classificats de manera que permeti la seva recuperació i facilitar-ne, si escau, l'accés. Com a referència i seguint el model de Quadre de classificació per a l'Administració Local del Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, aquesta documentació podria estar classificada dins el nivell *Aprofitaments naturals* (codi 0149), i en la sèrie *Aprofitaments de pastures de la muntanya i trànsit de bestiar* (2479).

7. 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.

8. 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 febrer de 2024, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 762/2023 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada, que consisteix en la primera assignació o distribució del número total de caps de bestiar de la capacitat ramadera prevista en l'article 4, 2n paràgraf, de l'Ordenança de 2010, entre els quatre ramaders beneficiaris identificats a la petició que després van ésser substituïts per l'entitat reclamant; les llicències d'aprofitament i les resolucions d'atorgament de les llicències d'aprofitament de pastures dels mateixos quatre beneficiaris durant les temporades corresponents als anys 2010 a 2022, ambdós inclosos d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 3.

Aquesta informació s'ha de lliurar sense incloure cap dada personal especialment protegida ni cap dada personal identificativa de les terceres persones que puguin resultar afectades.

2. Requerir a l'Ajuntament de Das que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de dos mesos.
3. Requerir a l'Ajuntament de Das 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.



4. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 762/2023 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Iolanda Pineda Balló

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, 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 adrexi 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.