

## **Resolució 214/2021, de 25 de febrer**

**Número d'expedient de la Reclamació:** 55/2021

**Administració reclamada:** Cos d'Agents Rurals. Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació.

**Informació reclamada:** Un expedient administratiu de neteja de lleres.

**Sentit de la resolució:** Estimació

**Resum:** Davant de l'exigència inequívoca d'un perjudici real i efectiu feta per l'article 21.1.b LTAIPBG per tal de poder aplicar el límit legal establert per aquest precepte, l'informe del DARPA justifica aquesta aplicació en termes escassament concloents: "l'aplicació del límit esmentat es troba fonamentat en que els fets relacionats estaven en fase d'investigació prèvia per determinar la incoació d'un expedient sancionador i, consegüentment, el lliurament de la informació podia comportar un perjudici per aquella investigació". Segons la Memòria del Conveni 205 del Consell d'Europa sobre l'Accés als Documents Públics (CEADP) que, com a estàndard internacional en aquesta matèria, ha servit d'inspiració al legislador estatal i català al regular els límits al dret d'accés, i que també inclou el límit de la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries (si bé únicament en relació amb les activitats criminals i, separadament, els expedients disciplinaris, si bé les seves consideracions també poden ser aplicades a aquest cas, en tant que té per objecte mesures sancionadores o disciplinàries), amb aquest límit el que es pretén, per exemple, és evitar que l'accés a la informació afectada pugui obstaculitzar les investigacions, destruir proves o sostreure els delinqüents de l'acció de la justícia, així com protegir la capacitat de les autoritats públiques per tramitar expedients disciplinaris en el si de les respectives administracions.

**Paraules clau:** Generalitat. Medi natural. Rius. Expedient. Reclamació contra silenci. Investigació i sanció d'infraccions.

**Ponent:** Josep Mir Bagó

### **Antecedents**

1. El 14 de gener de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 55/2021, presentada contra el Cos d'Agents Rurals del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació (DARPA) de la Generalitat de Catalunya, en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 23 d'octubre de 2020 la persona reclamant presenta la següent sol·licitud a la Direcció General dels Agents Rurals (DARPA): "En data 23 d'abril de 2020 vaig rebre resposta a la meva Sol·licitud d'accés a informació pública presentada a l'Ajuntament de Guardiola de



Berguedà el 28/01/2020 amb número de registre 2020-E-RC-58, i derivada aquesta al Cos dels Agents Rurals el 23/03/2020. La Resolució adoptada pel director general dels Agents Rurals fou la Desestimació de la Sol·licitud conforme a l'article 21 i 20.3 de la Llei 19/2014 de 29 de desembre. Transcorregut, al meu entendre, un temps prudencialment adequat per tal de que es puguin haver produït canvis, en vers als Fonaments de dret i contingut en l'expedient de referencia. Sol·licito, novament, i de conformitat a l'article 18.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i altres relacionades amb la legislació vigent, l'accés i/o copia de la documentació que obra en poder del Cos dels Agents Rurals, referent a l'expedient administratiu núm. UDPH2018002160, o bé la que el Cos dels Agents hagi pogut generar en relació a l'esmentat expedient. A tal efecte Sol·licito dia i hora per tal de procedir a l'accés a la informació pública exposada". El 14 de gener de 2021 reitera la sol·licitud.

3. La Reclamació presentada el 14 de gener de 2021 indica que no ha rebut la informació sol·licitada.
4. El 19 de gener de 2021 la GAIP requereix a la persona reclamant l'esmena de la Reclamació, als efectes de presentar un formulari de reclamació i d'acreditar l'enregistrament de la sol·licitud d'informació indicada a l'antecedent 2. Invoca l'article 68 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC) i adverteix a la persona reclamant que si no repara l'esmena en el termini de 10 dies es considerarà desistida la Reclamació.
5. El 21 de gener de 2021 la persona reclamant repara l'esmena anterior.
6. El 28 de gener de 2021 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.
7. El 29 de gener de 2021 la GAIP comunica la Reclamació al DARPA i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
8. El 16 de febrer de 2021 la GAIP rep l'informe del DARPA, que exposa el següent: "En data 24/04/2020, es notifica al sol·licitant resolució desestimatòria del director del Cos d'Agents Rurals, en base a l'article 21 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, que estableix que el



dret d'accés pot ser denegat si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries. En compliment de l'article 20.3 de la mateixa llei, es va resoldre en aquest sentit atès que l'aplicació del límit esmentat es troba fonamentat en que els fets relacionats estaven en fase d'investigació prèvia per determinar la incoació d'un expedient sancionador i, consegüentment, el lliurament de la informació podia comportar un perjudici per aquella investigació. En data 25/04/2020, es dona trasllat de les actuacions tant als Serveis Territorials de la Catalunya Central del Departament D'agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació i del Departament de Territori i Sostenible com a l'Agència Catalana de l'Aigua, com a òrgan competent de l'espai del riu Llobregat es desconeix en quin estat es troba el seu expedient. I conclou: "Atès que la investigació, de la qual es va donar trasllat a l'Agència Catalana de l'Aigua, no tenim constància que s'hagi tancat, es conclou que els mateixos límits segueixen essent d'aplicació i per tant, no es pot facilitar l'accés a la informació sol·licitada".

## Fonaments jurídics

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

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que "Les resolucions expressives 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. Sobre el dret d'accés a la informació sol·licitada**

L'article 21.1.b LTAIPBG estableix que “el dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a (...) la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries”. Observi's que la formulació del precepte no és potencial ni hipotètica, sinó directa, fins i tot imperativa: concorre el límit si “la divulgació de la informació comporta un perjudici per a la investigació o infracció de les infraccions”; no n'hi ha prou amb què “pugui comportar” el perjudici indicat. La possibilitat del perjudici no és suficient per acreditar la concurrència del límit; cal que el perjudici sigui real, que sigui una conseqüència certa i pràcticament inevitable de la divulgació de la informació sol·licitada. Davant de la exigència inequívoca d'un perjudici real i efectiu feta per l'article 21.1.b LTAIPBG per tal de poder aplicar el límit legal establert per aquest precepte, l'informe del DARPA justifica aquesta aplicació en termes escassament concloents: “l'aplicació del límit esmentat es troba fonamentat en que els fets relacionats



estaven en fase d'investigació prèvia per determinar la incoació d'un expedient sancionador i, consegüentment, el lliurament de la informació podia comportar un perjudici per aquella investigació”.

Segons la Memòria del Conveni 205 del Consell d'Europa sobre l'Accés als Documents Públics (CEADP) que, com a estàndard internacional en aquesta matèria, ha servit d'inspiració al legislador estatal i català al regular els límits al dret d'accés, i que també inclou el límit de la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries (si bé únicament en relació amb les activitats criminals i, separadament, els expedients disciplinaris, però les seves consideracions també poden ser aplicades a aquest cas, en tant que té per objecte mesures sancionadores o disciplinàries), amb aquest límit el que es pretén, per exemple, és evitar que l'accés a la informació afectada pugui obstaculitzar les investigacions, destruir proves o sostreure els delinqüents de l'acció de la justícia, així com protegir la capacitat de les autoritats públiques per tramitar expedients disciplinaris en el si de les respectives administracions. Per tant, no n'hi hauria prou amb invocar el límit i acreditar que existeix una investigació o un procediment sancionador en curs, sinó que també caldria justificar que l'accés sol·licitat comporta un perjudici específic per als fins que s'acaben de citar o altres que justifiquin denegar la informació sol·licitada.

En aquest procediment l'Administració ni argumenta clarament que la divulgació de la informació sol·licitada comportaria un perjudici per a la investigació o la sanció de possibles infraccions (es limita a afirmar que podria comportar), ni precisa mínimament les causes o les finalitats concretes en atenció de les quals es provocaria un perjudici específic en la investigació o sanció de les infraccions. És més: l'informe del DARPA reconeix que no sap res des de fa 10 mesos de l'expedient que està protegint (l'abril del 2020, que va ser quan va comunicar les actuacions a l'ACA i als serveis territorials dels Departaments de la Generalitat afectats) i que si ho segueix fent és perquè no té constància de què la investigació de l'ACA hagi estat tancada; pel que sembla, doncs, fa una aplicació del límit preventiva, com si a manca d'indícis en contra el procedent fos aplicar el límit, contravenint d'aquesta manera els criteris d'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública establerts pels articles 20 i 22 LTAIPBG i valorats al fonament jurídic 1.

Les anteriors consideracions porten a la necessitat de concloure que l'aplicació al cas que ens ocupa del límit al dret d'accés a la informació pública establert per l'article 21.1.b LTAIPBG no està justificat mínimament, motiu pel qual és procedent estimar la Reclamació i declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada.

Si bé l'informe del DARPA es refereix a la Resolució de 24 d'abril de 2020, del director del Cos d'Agents Rurals, desestimària d'una sol·licitud precedent de la persona reclamant, que

demanava la mateixa informació que en aquest procediment, aquesta Resolució no es pot pronunciar sobre ella, perquè va esdevenir ferma, al no ser impugnada. L'actual procediment arranca amb la sol·licitud de 23 d'octubre de 2020 i és en relació amb ella que es fan els pronunciaments d'aquesta Resolució.

### **3. Seguiment de l'execució**

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió les actuacions fetes per a executar els acords de mediació i per a donar compliment a les resolucions dictades per la Comissió". Sobre la base d'aquestes comunicacions i de les efectuades per les persones interessades, la GAIP ha de fer seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el que preveuen els articles 48 i 49 RGAIP i l'apartat 30 del seu Manual de reclamació, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

L'article 43 LTAIPBG estableix que si l'Administració incompleix el termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP per lliurar la informació reclamada, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment; la desatenció d'aquest requeriment, vista la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, ha de ser qualificada d'infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública (que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG). L'article 49.2 RGAIP preveu que, als efectes anteriors, la Comissió pot posar aquests fets en coneixement dels òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador corresponent a què fa referència l'article 86 LTAIPBG.

Així mateix, l'article 25.2.k RGAIP preveu la publicació en el web de la Comissió dels casos que els seus requeriments han estat desatesos pels subjectes obligats.

### **4. Publicitat de les resolucions de la GAIP**

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

## **Resolució**

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 25 de febrer de 2021, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 55/2021 i declarar el dret de la persona reclamant a l'accés i/o copia de la documentació que obra en poder del Cos dels Agents Rurals relativa a l'expedient administratiu núm. UDPH2018002160, o bé la que el Cos dels Agents hagi pogut generar en relació amb l'esmentat expedient.



2. Requerir al Cos d'Agents Rurals del DARPA que doni a la persona reclamant dia i hora per poder accedir a la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies, i facilitar-li còpia dels documents que així ho demani.
3. Requerir al DARPA 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 55/2021 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

---

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i si no s'especifica una altra cosa comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada.

L'Administració obligada pot sol·licitar a la GAIP l'ampliació del termini atorgat per fer efectiu el lliurament de la informació. Aquesta sol·licitud només pot ser admesa a consideració si és notificada a la GAIP abans que fineixi el termini fixat a la Resolució, i s'ha de fonamentar en circumstàncies que no hagin pogut ser tingudes en compte per la Comissió abans de dictar la seva Resolució. La GAIP únicament atorgarà l'ampliació sol·licitada, després d'informar-ne a la persona reclamant, si l'Administració obligada ha justificat de forma precisa i consistent la seva necessitat.

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic adreçat a [gaip@gencat.cat](mailto:gaip@gencat.cat), per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web [www.gaip.cat](http://www.gaip.cat) l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adreci la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

Tot això sens perjudici que la persona reclamant pugui, considerant que aquesta Resolució és un acte administratiu declaratiu de drets que vincula l'Administració, requerir-ne la seva execució davant dels Tribunals, a l'empara de l'article 29.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. Aquesta acció es pot interposar després que hagin transcorregut tres mesos des que la persona afectada ha reclamat formalment i directament a l'Administració el compliment d'aquesta Resolució.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.