

Resolució 1153/2025, de 24 de juliol

Número d'expedient de la Reclamació: 701/2025

Administració reclamada: Ajuntament de Banyeres del Penedès

Informació reclamada: Expedient 426/2025 sobre rectificació dels errors materials dels exercicis 2019 a 2023.

Sentit de la resolució: Estimació

Resum: S'estima el dret d'accés a la informació demanada, ja que l'Administració no ha acreditat la concurrència d'un abús de dret respecte de l'específica sol·licitud d'informació. D'acord amb el recollit a l'article 111-7 del Codi Civil de Catalunya i a l'article 7 del Codi Civil espanyol, per a considerar inadmissible la petició degut a l'exercici abusiu del dret d'accés, s'ha de poder verificar la presència dels elements que la defineixen, com són: no fonamentar-se exclusivament en el volum d'informació sol·licitada o al fet que una mateixa persona hagi formulat un nombre important de sol·licituds; cal acreditar la intencionalitat de col·lapsar o perjudicar l'Administració i no pas obtenir informació; és a dir, que la finalitat de la sol·licitud no s'avingui amb la finalitat de l'LTAIPBG. L'apreciació d'aquest supòsit s'ha de fer amb caràcter restrictiu i només per als casos específics en què es produeixi, però no pas amb caràcter general o de forma indeterminada (tal com es recull a les resolucions de la GAIP continguda, entre d'altres, a la resolució 981/2023 i 356/2017).

Correspon a l'Administració la càrrega de provar les circumstàncies que permetin apreciar l'existència d'un abús de dret. Sense desmerèixer la descripció de caràcter general que ha motivat la decisió institucional adoptada per l'alcalde, aquesta Comissió considera que, atès que no s'ha aportat una acreditació específica, ni una descripció concreta dels fets en els termes abans esmentats, no s'ha pogut verificar la seva adequació per a justificar la invocació de l'abús de dret.

Paraules clau: Ajuntament. Persona física. Requisits. Abús de dret. Cas concret. Reclamació contra silenci. Estimació.

Ponent: Maria del Mar Pérez Velasco

Antecedents

1. El 4 de maig de 2025 entra a la GAIP la Reclamació 701/2025, contra l'Ajuntament de Banyeres del Penedès, en relació amb la sol·licitud d'accés a la informació pública (SAIP) indicada a l'antecedent següent, d'acord amb la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i el Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP). Es manifesta que «no s'ha lliurat l'accés a la informació relativa a l'expedient 426/2025 rectificació del errors materials dels exercicis 2019 a 2023».



2. El 20 de març de 2025, el reclamant va presentar una sol·licitud d'accés a la informació pública (SAIP) a l'Ajuntament de Banyeres del Penedès en la qual demana la informació següent:

«l'accés complet a l'expedient 426/2025».

«Aquest accés ha de comprendre, sense cap omisió, la totalitat dels documents que integren l'expedient, inclosos informes, comunicacions, resolucions, actes, notificacions, dictàmens i qualsevol altre document generat, rebut o custodiat per aquest Ajuntament o altres òrgans o entitats públiques en relació amb l'expedient esmentat. Això inclou, de manera expressa, qualsevol document emès per la Diputació de Tarragona, comunitats autònomes o altres ens administratius que hi hagin intervingut».
3. El 8 de maig de 2025 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre la Reclamació, així com còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la qual deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
4. En la mateixa data la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa 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 la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.
5. El 15 de maig de 2025 la GAIP rep de l'Ajuntament una comunicació la qual indica que:

«trasllada l'escrit que us vam fer arribar el passat 10 d'abril de 2025, en el qual us informo que, davant l'apreciació de l'abús del dret per part d'aquesta persona, per l'allau continu i desproporcionat de reclamacions, queixes i recursos administratius, aquesta Alcaldia va prendre la decisió de no donar resposta a les seves sol·licituds, considerant que l'abús del dret és un límit a l'exercici dels drets subjectius, subjectes a les exigències de l'equitat, la bona fe i la funció social».

L'escrit adjunt és una comunicació de l'alcalde que exposa la situació consistent en la reiteració de forma continuada i abusiva per part de la persona reclamant, qui «utilitza de manera reiterada i desmesurada els canals de comunicació i els mecanismes institucionals previstos per a la ciutadania —entre ells, el vostre organisme— no pas amb voluntat de millora o col·laboració, sinó amb l'objectiu de saturar, col·lapsar i desestabilitzar el funcionament ordinari de l'administració local». Es considera que «Aquesta conducta constitueix un abús del dret, atès que fa servir els recursos públics amb una finalitat contrària a l'esperit amb què han estat creats, generant una càrrega injustificada per als



serveis tècnics i jurídics municipals i perjudicant greument la capacitat de gestió de l'Ajuntament».

L'Administració destaca també «la seva actitud ha derivat en episodis d'amenaça i intimidació, tant cap a la meva persona com cap a altres membres del consistori i veïns del municipi, fet que agreuja encara més la situació».

«És per això que, des d'aquest moment, us comunico formalment que a petició meua, i en exercici de la responsabilitat institucional que m'atorga el càrrec d'alcalde, aquest Ajuntament ha decidit no donar més resposta a les comunicacions provinents d'aquesta persona, fet que ja s'ha comunicat a la resta de membres del consistori i a la Secretaria municipal (s'acompanya comunicació dirigida als regidors i regidores de l'Ajuntament i a la secretària). Aquesta mesura s'adopta per protegir l'interès general, garantir la continuïtat del servei públic i evitar que la institució es vegi bloquejada per una actuació clarament abusiva i malintencionada».

Fonaments jurídics

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

D'acord amb l'article 39.1 LTAIPBG i 29 del RGAIP aquesta Comissió és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació. L'article 2.b i c LTAIPBG defineixen la informació pública i preveuen el dret d'accés a les persones per a sol·licitar i obtenir-la que d'acord amb l'article 18.1 LTAIPBG, tant a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda.

L'article 20 LTAIPBG preveu els requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública, que l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. Els articles 21 i 22 LTAIPBG estableixen que aquests límits no són d'aplicació automàtica i absoluta i han de ser aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat i han 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. Sobre el dret d'accés a la informació i l'abús de dret en aquesta Reclamació

L'objecte de la reclamació consisteix a demanar l'accés complet a l'expedient 426/2025 que, segons el reclamant, ha de comprendre «sense cap omissió, la totalitat dels documents que integren l'expedient, inclosos informes, comunicacions, resolucions, actes, notificacions,



dictàmens i qualsevol altre document generat, rebut o custodiat per aquest Ajuntament o altres òrgans o entitats públiques en relació amb l'expedient esmentat. Això inclou, de manera expressa, qualsevol document emès per la Diputació de Tarragona, comunitats autònomes o altres ens administratius que hi hagin intervingut». Es desconeix sobre quin assumpte es refereix aquest expedient; en tot cas, a la reclamació es manifesta que l'Administració «no ha lliurat l'accés a la informació relativa a l'expedient 426/2025 rectificació del errors materials dels exercicis 2019 a 2023».

Malgrat la manca de precisió respecte de l'objecte demanat, es pot deduir que en tractar-se d'un expedient i fer menció d'uns exercicis, bé podria consistir en informació pública en els termes definits a l'article 2 LTAIPBG quan estableix que té aquesta consideració aquella «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».

Respecte de la concurrència de límits, aquesta Comissió no els pot apreciar degut, d'una banda, a la indeterminació de l'objecte reclamat i, d'una altra, per la manca d'informe de l'Ajuntament que indiqui les seves consideracions al respecte, on només s'han concentrat en invocar la circumstància d'un abús de dret que, a criteri de l'Administració, donaria lloc a inadmetre la petició d'informació.

Els antecedents mostren que l'Administració reclamada, en resposta a la sol·licitud d'informe sobre la reclamació, ha remès un comunicat que ja havia estat tramès anteriorment a aquesta Comissió en el marc d'una altra reclamació presentada pel mateix reclamant. En aquest comunicat s'exposa una situació que es qualifica de desbordant pel que fa a l'actuació del reclamant. Tanmateix, no s'hi concreta específicament, en relació amb aquest cas, quin és l'abast de la situació, quin és el contingut de la informació reclamada ni quines repercussions concretes justifiquen que aquesta actuació es consideri abusiva.

A la comunicació de l'Ajuntament únicament es refereix, de forma genèrica, a les peticions d'informació propiciades pel reclamant de forma insistent, sense fer referència quin és el seu nombre, ni a què es refereixen, i tampoc es conté una menció concreta al tipus de repercussions que produeixen aquesta reiteració de peticions. El que s'afirma és que la situació consistent en la insistència continuada i abusiva per part de la persona reclamant, qui «utilitza de manera reiterada i desmesurada els canals de comunicació i els mecanismes institucionals previstos per a la ciutadania —entre ells, el vostre organisme— no pas amb voluntat de millora o col·laboració, sinó amb l'objectiu de saturar, col·lapsar i desestabilitzar el funcionament



ordinari de l'administració local». Aquesta descripció genèrica dona lloc a adoptar la decisió de l'alcalde manifestada de «no donar més resposta a les comunicacions provinents d'aquesta persona». Concretament, es diu que «l'abús del dret per part d'aquesta persona, per l'allau continu i desproporcionat de reclamacions, queixes i recursos administratius, aquesta Alcaldia va prendre la decisió de no donar resposta a les seves sol·licituds, considerant que l'abús del dret és un límit a l'exercici dels drets subjectius, subjectes a les exigències de l'equitat, la bona fe i la funció social».

Atesos els antecedents descrits, aquesta Comissió considera que, tal com està formulada l'apreciació de la situació d'abús de dret en aquesta reclamació, no es pot atendre per no disposar de cap més referència que esdevindria imprescindible per a poder verificar l'adequació de l'abús de dret descrit per l'Ajuntament respecte d'aquesta reclamació.

Des d'un inici, aquesta Comissió va reconèixer «sobre l'aplicació a l'àmbit del dret d'accés del principi general de la bona fe i de prohibició de l'abús de dret recollit a l'article 111-7 del Codi Civil de Catalunya i a l'article 7 del Codi Civil espanyol, que faria inadmissible l'exercici abusiu del dret d'accés, però en el benentès que el caràcter abusiu no pot fer referència al volum d'informació sol·licitada o al fet que una mateixa persona hagi formulat diverses sol·licituds, sinó que s'ha d'aplicar restrictivament als casos en que s'acrediti que la intencionalitat de la persona reclamant no és obtenir informació per fer el control de l'activitat pública, sinó col·lapsar l'Administració o perjudicar-ne intencionadament el seu bon funcionament, instrumentalitzant amb aquesta finalitat l'exercici del dret d'accés a la informació pública, i correspon a l'Administració que l'invoca la càrrega d'acreditar-ho (Resolució de la reclamació 36/2015 i Resolució de la reclamació 7/2016 a la Resolució 356/2017)», esmentades a la Resolució 356/2023.

En el cas de la reclamació que ara s'examina, era doncs necessari que l'Administració, en haver rebut la petició de la informació, hagués apreciat l'abús, a la vista de la concurrència dels elements a dalt esmentats que justifiquen la consideració de la situació denunciada com d'abusiva. Caldria haver descrit, pel cas concret, el detall del nombre de peticions d'informació que provenen del mateix reclamant i com aquestes peticions donen lloc a la situació de col·lapse que afirma l'alcalde, ni que sigui amb una descripció respecte dels termes en què s'afecta el bon funcionament dels serveis públics. Sense aquesta descripció, més enllà de la mera afirmació, no és possible constatar que la veritable finalitat de l'exercici el dret d'accés no s'ajusta amb l'establerta a l'LTAIPBG. La mera invocació de la situació abusiva no permet verificar la concurrència dels elements imprescindibles per a corroborar la procedència de la inadmissió derivada per un abús de dret que l'Administració ha de demostrar. Tot això, a més, amb el benentès que l'apreciació del concurs d'aquestes circumstàncies per a determinar l'abús de dret s'ha de fer amb caràcter restrictiu.



La Comunicació de l'Ajuntament, com s'ha dit, conté una descripció general de la situació, sense referir-ho específicament a cap petició com l'ara reclamada, i l'alcalde ha valorat i apreciat aquesta situació, adoptant una decisió genèrica d'impedir qualsevol accés a la informació per part del reclamant. No consta cap resolució que inadmeti específicament la sol·licitud inicial d'accés a la informació pública relativa a l'expedient sol·licitat. S'afirma que «fa servir els recursos públics amb una finalitat contrària a l'esperit amb què han estat creats, generant una càrrega injustificada per als serveis tècnics i jurídics municipals i perjudicant greument la capacitat de gestió de l'Ajuntament».

Sense desmerèixer la descripció de la conducta abusiva que ha motivat la decisió institucional adoptada per l'alcalde en relació amb la situació exposada, aquesta Comissió considera que la denegació d'accés a la informació pública sol·licitada, basada en aquest motiu, exigia una acreditació específica i fonamentada del supòsit concret. En conseqüència, aquesta Comissió no ha pogut verificar la concurrència dels elements imprescindibles per a considerar una inadmissió basada en l'abús de dret invocat.

D'acord amb l'exposat, aquesta Comissió ha d'atendre la reclamació presentada respecte de l'expedient demanat i l'Ajuntament haurà d'apreciar abans del seu lliurament si concorren límits que puguin impedir l'entrega de la informació concernida per aquests.

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

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; i que l'organització, avaluació i conservació i l'accés a aquests són responsabilitat directa dels seus titulars (article 7 i 8).

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. I l'article 67 i 68 del Decret 76/2020, de 4 d'agost, d'Administració digital estableix que el SGD garanteix el compliment de la política de gestió documental i arxiu i que els sistemes d'informació i aplicacions de gestió han d'emprar preferentment les eines de gestió documental corporatives. I en cas d'emprar solucions no corporatives, aquestes han de garantir el seu compliment.



Així mateix, l'LTAIPBG reconeix els sistemes de gestió de documents públics com a facilitadors de dades i documents autèntics (art. 5.2), 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) i l'obligació d'establir un sistema de gestió de documents, informació i dades integrat que permeti la interoperativitat entre les administracions, la localització de qualsevol document o informació i la vinculació automàtica de cada document o conjunt de dades al seu règim d'accés i publicitat (art. 19.3).

4. 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.

5. 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 24 de juliol de 2025, resol per unanimitat:



1. Estimar la Reclamació 701/2025 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada, d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 2.
2. Requerir a l'Ajuntament que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies comptadors des de la notificació d'aquesta resolució a l'Ajuntament.
3. Requerir a l'Ajuntament 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 la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 701/2025 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.

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 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.