GAIP

COMISSIÓ DE GARANTIA DEL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

Resolució 733/2025, de 22 de maig

Número d'expedient de la Reclamació: 310/2025

Administració reclamada: Consorci d'Educació de Barcelona (CEB)

Informació reclamada: Diversa la minoració de retribucions i el procediment administratiu seguit pel director.

Sentit de la resolució: Desestimació

Resum: és criteri d'aquesta Comissió considerar que si bé la legislació catalana de transparència no recull expressament el caràcter abusiu de les sol·licituds d'accés a la informació pública com un motiu que pot determinar la seva inadmissió no impedeix que, en aplicació dels principis generals de bona fe i de prohibició de l'abús de dret proclamats a l'article 111-7 del Codi Civil de Catalunya i a l'article 7 del Codi Civil espanyol, una Administració pugui, legítimament, inadmetre o desestimar sol·licituds d'accés a la informació pública que excedeixin manifestament i objectivament els paràmetres o estàndards normals d'exercici d'aquest dret. En aquest supòsit, aquesta Comissió considera pertinent desestimar la Reclamació d'acord amb els arguments esgrimits pel CEB. Ha quedat acreditat que es revesteix l'exercici del dret d'accés a la informació pública amb una argumentació aparentment legítima (o lícita), però del seu anàlisi es constata que és una actuació perjudicial per l'administració afectada (en aquesta cas el CEB i la mateixa GAIP), i no li aporta cap benefici per a la finalitat envers la qual s'exerceix el dret (resolució d'un conflicte laboral).

Paraules clau: Consorcis. Persones físiques. Escoles de Treball. Minoracions. Retribucions. Informes. Gestió d'incidències. Recurs d'alçada. Informació pública. Reformulació. Dates. Abús de dret. Reclamació contra silenci. Desestimació.

Ponent: Mercè Aymerich i Boltà

Antecedents

1. En dates 3 de març de 2025 entra a la GAIP la reclamació 310/2025 presentada per una persona física contra el Consorci d'Educació de Barcelona (CEB), en relació amb les sol·licituds indicades als antecedents següents en relació amb la sol·licitud 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). La persona reclamant manifesta que no haver rebut resposta per part de l'Administració.

2. El 30 de gener la persona reclamant present una SAIP al CEB demanant informació "sobre la minoració de retribucions i el procediment administratiu seguit pel director". La persona sol·licitant exposa un seguit de fets a partir del 14 de setembre 2022, moment en el qual va ser informada d'unes incidències als mesos de maig i juny que minoraria les seves

retribucions, les al·legacions que va presentar el 19 de setembre amb documentació que les justificava i l'escrit que li va trametre el director el 3 d'octubre en què justificava la minoració desestimant les seves al·legacions. Posteriorment, va "obtenir" còpia de les minoracions de retribució i els que constata un seguit d'irregularitats que donen lloc a les qüestions i peticions que es planteja en aquesta SAIP. Concretament:

"1. Sobre la tramitació de la minoració

1.1. Data exacta en què el director va tramitar oficialment la minoració de retribucions.

1.2. Resolució motivada formal dictada per la direcció del centre en relació amb la minoració de les meves retribucions, en compliment de l'article 35 de la Llei 39/2015, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, que exigeix que tota resolució administrativa sigui motivada i contingui una valoració explícita de les proves aportades per la persona afectada. Cal que el director expliciti la causa de la minoració, i perquè les justificacions aportades no es van acceptar en primera instància (quan vaig justificar-les al maig o juny), ni en les al·legacions (presentades al mes de setembre).

1.3. Òrgan i persones a qui es va notificar la resolució, junt amb les evidències de la comunicació.

1.4. Documentació sobre el procediment intern seguit per la direcció en aquest cas, incloent-hi qualsevol instrucció o comunicació generada.

2. Sobre la manca de motivació en les resolucions de minoració

2.1. Sobre les justificacions mal fetes en forma i fora de termini:

1. Enumeració de les dates en què vaig fer les justificacions malament en forma, explicant per a cadascuna d'elles el motiu: no entregar el RG-185 degudament complimentat, no entregar documentació vàlida o altres (explicar el motiu).

2. Enumeració de les incidències en què vaig entregar la justificació fora de termini, indicant el dia de l'entrega.

2.2. Per a cadascuna de les incidències relatades en l'escrit del director:

1. Explicació detallada de per què la documentació justificativa (RG-185 i justificants) que vaig entregar no va ser acceptada en primera instància (en l'entrega que vaig fer al maig o juny).

2. Explicació detallada de per què les meves al·legacions han estat desestimades per a cada incidència en segona instància (amb la documentació presentada al mes de setembre).

3. Criteris objectius aplicats per la direcció per determinar que les justificacions presentades no eren adequades. Normativa general o de les NOFC del centre on estan especificats.

4. Explicació de per què no es va incloure cap justificació en les resolucions de minoració, incomplint l'article 35 de la Llei 39/2015.

Aclariment important: No sol·licito avisos del control horari requerint la justificació de faltes, sinó comunicacions posteriors en què s'explica perquè no es va acceptar la documentació entregada en primera instància (al maig o juny), i comunicacions en què se'm donen instruccions clares sobre la recuperació de les hores dins dels terminis establerts per la normativa.

2.3. Per les incidències enumerades, la documentació que s'indica:

2.3.1. Sobre la incidència del 16/05/2022

a. Explicació de per què no s'ha acceptat l'evidència documental (2022_05_16_resposta_empresa) presentada al setembre, que demostra vaig gestionar l'incident segons les necessitats del servei (resolent a la tarda la visita a l'empresa que no vaig fer al matí).

b. Si es considera que podria haver tramitat el permís amb anterioritat a la incidència.

c. Qualsevol evidència de comunicació en què se m'informava que no s'havia acceptat la justificació entregada al maig o juny.

d. Qualsevol evidència de comunicació en la qual algun superior em dona instruccions sobre com recuperar les hores segons les necessitats del servei.

2.3.2. Sobre la incidència del 17/05/2022:

e. Explicació sobre per què el justificant del dia 18 de maig va ser acceptat i el del dia 17 no, tot i que ambdós eren justificacions mèdiques per a la mateixa situació.

f. Si es considera que podria haver tramitat el permís amb antelació a la incidència.

g. Qualsevol evidència de comunicació en la qual se m'informava que no s'havia acceptat la documentació justificativa entregada al maig o juny.

h. Qualsevol evidència de comunicació en la qual algun superior em dona instruccions sobre com recuperar les hores segons les necessitats del servei.

i. Documentació específica que mostri perquè s'ha aplicat un criteri diferent entre les incidències del dia 17 i 18 de maig (per exemple, si vaig recuperar les hores i com, si la documentació del 17 no era vàlida o qualsevol altra casuística).

j. Evidència documental que el dia 18 vaig recuperar les hores segons les necessitats del servei i el dia 17 no vaig fer-ho (si és aquesta la causa de la diferència).

2.3.3. Sobre la incidència del 30/05/2022:

k. Evidència documental del lliurament que vaig fer a direcció del justificant de la visita el 16/09/2022.

l. Qualsevol evidència de comunicació en què se m'informava que no havia entregat la documentació justificativa al maig o juny.

m. Explicació de per què no es va acceptar el correu de l'empresa verificant que havia fet la visita el 30/05/2022 i que no s'havia produït cap absència.

2.3.4. Sobre la incidència del 01/06/2022:

n. Explicació sobre per què no es va acceptar el justificant RG-185 que vaig entregar dient el perquè del retard (en una hora que no hi havia classe).

o. Qualsevol evidència de comunicació en la qual se m'informava que no s'acceptava la justificació de la incidència.

p. Qualsevol evidència de comunicació en la qual algun superior em dona instruccions sobre com recuperar les hores segons les necessitats del servei.

q. El dia 01/06/2022 vaig tenir un retard de 43 minuts, però vaig sortir 64 minuts després de la meva hora (21 minuts a favor meu). El dia 02/06/2022 el meu horari era d'11:15 a 14:00, però vaig entrar a les 10:30 i sortir a les 14:18 (63 minuts de més). Aquestes dades són extretes del meu registre d'entrades i sortides que el director em va proporcionar el juny del 2023. Demano l'explicació sobre per què s'han minorat aquests 43 minuts quan estaven més que recuperats.

2.3.5. Sobre la incidència del dia 21/06/2022

r. Evidència documental de la notificació d'incidència del control horari del dia 21/06/2022.

s. En cas que aquesta notificació no existeixi, explicació de com es pot aplicar una minoració de retribucions per una incidència que mai s'ha constatat oficialment.

3. Sobre la revisió del registre d'entrades i sortides

3.1. Evidència documental que el director va revisar el registre d'entrades i sortides abans de tramitar la minoració de retribucions.

3.2. En cas que no ho fes, explicació de per què no es va verificar si es va compensar el temps objecte de minoració".

3. La persona reclamant manifesta la necessitat d'accés a la informació perquè la manca de resposta vulnera el dret d'accés a la informació pública "impedeix obtenir informació essencial per aclarir les raons i el procediment administratiu seguit per la direcció del centre en la minoració de les meves retribucions, així com per garantir que es va aplicar la normativa vigent de manera objectiva i equitativa".

4. El 20 de març 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 rebi de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.

5. En la mateixa data la GAIP comunica la Reclamació al CEB i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe, 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.

6. El 26 de març de 2025 el CEB tramet un informe a la GAIP en relació a 8 reclamacions que estan sent objecte de revisió per aquesta Comissió entre les quals la 310/2025 i exposa que "La presentació continuada de sol·licituds amb un mateix objecte en relació amb l'Institut Escola del Treball, amb la Inspecció Educativa i amb els serveis i unitats del Consorci d'Educació de Barcelona requereixi que s'hagi de donar un tractament especial a aquestes sol·licituds, que obliga a la unitat competent a paralitzar la seva gestió ordinària, en detriment d'altres funcions que han de ser ateses. A més, en aquest supòsit, la unitat competent per la tramitació i lliurament de la informació no disposa dels recursos humans i materials necessaris per atendre aquest volum de sol·licituds, qüestió que justifica la impossibilitat de resoldre en el termini legal màxim. Cal tenir en compte que des del 5-3-2024 i fins el 21 de març de 2025 la persona reclamant ha presentat un total de 60 sol·licituds d'accés d'informació pública al Consorci d'Educació de Barcelona, de les quals 36 han estat presentades des de l'1 de gener".

   Afegeix que les 8 reclamacions guarden identitat substancial o íntima connexió i han de ser gestionades i resoltes pel mateix òrgan i procedeix a acumular-les i, per tant, seran objecte d'un únic informe de posicionament. Informen que estan analitzant un volum molt elevat de les sol·licituds presentades per la persona reclamant en un període molt curt i que tant aviat sigui possible facilitaran l'informe corresponent.

7. El 28 de març de 2025 el CEB tramet a la GAIP la Resolució de data 24 de març de 2025, de la gerent del Consorci, per la qual s'estima parcialment les sol·licituds d'accés a la informació pública. Aquesta resolució respon de forma acumulada, atenent l'article 61.1 del

Decret 8/2021) a les SAIP presentades per la mateixa persona sol·licitant entre el període del 13 de gener fins al 4 de març de 2025, un total de 32.

Respecte a les consideracions i fonaments de la Resolució del CEB ens remetem a l'antecedent 6 de la Resolució 483/2025, de 3 d'abril que resol a Reclamació 252/2025.

Concretament, respecte a la SAIP objecte d'aquesta resolució l'agrupa en l'apartat 6 "En relació amb l'informe de l'antic director de l'Institut Escola del Treball sobre el recurs d'alçada contra la minoració de retribucions de la nòmina a causa d'absències" hi diu :

"Pel que fa a l'informe de data 19-1-2024 elaborat pel director de l'Institut Escola del Treball, la sol·licitant presenta varies sol·licituds que coincideixen en el mateix assumpte:

- SAIP 11672 [Reclamació 310/2025]. Sol·licita informació detallada i documentació relativa al procediment i tramitació sobre la minoració de les seves retribucions per part de l'anterior director de l'Institut Escola del Treball. La sol·licitud conté en 31 epígrafs en 3 apartats diferenciats en què es demanen aclariments sobre la motivació de la resolució per part del director, evidències i justificants de comunicacions o explicacions de si el director va revisar el registre d'entrades i sortides abans de tramitar la minoració de retribucions.

- SAIP 11674 [Reclamació 311/2025]. La sol·licitud qüestiona l'objectivitat i la manca de fonamentació normativa de l'informe elaborat pel director, i per això demana explicacions sobre la decisió presa pel director del centre en relació amb el recurs d'alçada, demana el protocol intern sobre l'atenció dels docents en cas de justificació d'absències, o explicacions del perquè no es van aplicar mesures especials en la seva situació.

- SAIP 11715 [Reclamació 323/2025]. S'hi demanen aclariments respecte al punt 5 de l'informe del director esmentat que es consideren incorrectes o no demostrades i es demanen evidències documentals, explicacions i protocols interns de gestió del control horari.

- SAIP 11730 [Reclamació 335/2025]. Sol·licita aclariments sobre un consideració que el director expressa en el seu informe.

Per últim, i també relacionada amb l'informe esmentat, es presenta la SAIP 11713 [Reclamació 322/2025] en què es demana accés a documents i protocols relatius a la gestió de permisos del personal a l'institut escola del treball durant el curs 2021-2022.

Aquesta SAIP, demana, a tall d'exemple, còpia del formulari oficial per demanar permisos, protocol de lliurament de sol·licituds de permisos (normativa), llistat de tipologies de permisos, protocol de recuperació d'hores, etc.

Totes aquestes sol·licituds [fent referència a SAIPs que han estat objecte de les reclamacions 310/2025, 311/2025, 322/2025, 323/2025 i 335/2025] tenen en comú que

demanen aclariments, explicacions de l'antic director del centre en relació amb un informe que va elaborar en el marc d'un recurs d'alçada, i d'altres valoracions no prèviament documentades. També demana evidències documentals de les comunicacions internes que acreditin el que s'indica en l'informe, sense determinar clarament quines".

En resum, el CEB inadmet aquest SAIP per l'apreciació d'una causa d'inadmissió d'acord amb el que disposen l'article 29 LTAIPBG i els articles 53 i 65 a 67 del Decret 8/2021 i invoca l'abús de dret pel seu volum i caràcter reiteratiu contraris a la bona fe i equitat en els termes definits al Codi civil català als articles 111-7 i 111-9, i també a l'article 7.2 del Codi civil espanyol.

8. L'1 d'abril de 2025 el CEB tramet a la GAIP l'informe requerit que afecta a les 8 reclamacions referides en l'antecedent 6 i que, en resum, considera que "la presentació continuada de sol·licituds amb un mateix objecte en relació amb l'Institut Escola del Treball, amb la Inspecció Educativa i amb els serveis i unitats del Consorci d'Educació de Barcelona requereixi que s'hagi de donar un tractament especial a aquestes sol·licituds, que obliga a la unitat competent a paralitzar la seva gestió ordinària, en detriment d'altres funcions que han de ser ateses. A més, en aquest supòsit, la unitat competent per la tramitació i lliurament de la informació no disposa dels recursos humans i materials necessaris per atendre aquest volum de sol·licituds, qüestió que justifica la impossibilitat de resoldre en el termini legal màxim". I afegeix que "atès que en data 27 de març de 2025 es va procedir a notificar la resolució estimàtoria parcial i acumulativa de varies sol·licituds d'accés a la informació publica presentades per la mateixa persona, entre elles, les SAIPs objecte de reclamació, entenem com a resoltes aquestes reclamacions".

9. El mateix 1 d'abril la persona reclamant presenta al·legacions a la resolució que va emetre el CEB per a resoldre diverses sol·licituds d'accés a la informació pública i sobre els quals ens remetem a la referida Resolució 483/2025, de 3 d'abril.

   En resum considera que les SAIPs és una necessitat per entendre i defensar-se davant una situació laboral i personal.

   Respecte al punt 6 de la resolució del CEB de 28/03/2025 en relació amb l'informe de l'antic director sobre la minoració de retribucions i que inclou aquesta Reclamació diu:

   "Les sol·licituds agrupades sota aquest punt tenen com a objectiu revisar i contrastar les afirmacions fetes per l'anterior director de l'Institut Escola del Treball en el seu informe de data 19/01/2024, emès en el marc del recurs d'alçada contra la minoració de retribucions aplicada el setembre de 2022. Aquest informe conté múltiples afirmacions que no van ser contrastades ni documentades, i que contradeien la informació que vaig aportar tant en les al·legacions com en els recursos presentats. Per aquest motiu, s'han formulat diverses

SAIP amb preguntes específiques i molt concretes sobre: ● El procediment seguit i la tramitació de la minoració. ● La manca de comprovació dels registres d'entrada i sortida. ● Els protocols aplicats per justificar absències i recuperar hores. ● Les diferències de tractament entre diferents docents. ● Les afirmacions subjectives i no fonamentades. En cap cas he demanat valoracions o opinions, sinó documentació administrativa objectiva que hauria d'estar perfectament registrada si les mesures preses fossin correctes. Aquesta informació és essencial per demostrar que les resolucions dictades van ser arbitràries i no ajustades a dret. Les peticions formulades no són reiteratives, sinó complementàries, i responen a la necessitat de desmuntar una versió oficial esbiaixada que ha estat utilitzada per justificar una sanció econòmica greument injusta. Cap d'aquestes peticions ha rebut resposta motivada, fet que accentua la sospita sobre la manca de fonament de l'informe i la voluntat del CEB d'evitar el control sobre aquesta actuació. La GAIP ja ha admès diversos procediments relacionats amb aquesta qüestió".

10. El 23 d'abril de 2025 la persona reclamant presenta "al·legacions complementàries" i manifesta que es fa una "reformulació, en termes estrictament documentals, de la sol·licitud inicial presentada per la reclamant, d'acord amb el dret de reformulació reconegut per l'article 22.4 de la Llei 19/2014. També s'hi justifica el dret d'accés com a persona afectada segons l'article 13 de la mateixa llei". La persona reclamant considera que "Aquesta informació és essencial per exercir el meu dret de defensa, d'impugnació i de revisió administrativa, així com per garantir els principis de transparència, objectivitat i motivació dels actes administratius", i es concreten en:

" 1. Sobre la tramitació de la minoració

No es reformula. Es manté el redactat original de la sol·licitud. En relació amb tots els punts inclosos en aquest apartat, i en cas que no existeixi la informació o documentació sol·licitada, se sol·licita expressament l'expedició del certificat negatiu corresponent.

2. Sobre la manca de motivació en les resolucions de minoració

2.1. Sobre les justificacions mal fetes en forma i fora de termini

Reformulació parcial del contingut original

1. Enumeració de les dates en què es va registrar una justificació considerada incorrecta en forma, amb indicació —si consta documentalment— dels elements concrets considerats no vàlids (p. ex. absència del formulari RG-185, documentació invàlida, etc.).

2. Enumeració de les justificacions presentades fora de termini, amb indicació de la data d'entrega segons el registre administratiu del centre.

En ambdós casos, si no existeix cap registre, comunicació o documentació interna que reculli aquestes dades, se sol·licita l'expedició del certificat negatiu corresponent.

2.2. Per a cadascuna de les incidències relatades en l'escrit del director

Reformulació del redactat per ajustar-lo al dret d'accés a la informació pública

1. Accés als documents, registres interns o comunicacions —si existeixen— en què consti que la documentació presentada inicialment (al maig o juny) no va ser admesa com a vàlida.

2. Accés als documents, registres interns o comunicacions —si existeixen— en què consti que les al·legacions presentades al setembre van ser desestimades per cada incidència concreta.

3. Criteris interns o normativa aplicable utilitzada per la direcció per valorar les justificacions: normativa general, normativa interna del centre (NOFC) o instruccions específiques del Consorci.

4. Documentació que acrediti que les resolucions de minoració es van emetre sense motivació escrita, si existeix algun informe o antecedent que ho reculli.

En cas que no existeixi cap dels documents o registres sol·licitats, se sol·licita l'expedició del certificat negatiu corresponent.

Aquesta reformulació no modifica el fons de la petició original, sinó que es limita a expressar-la en termes estrictament documentals.

Aclariment important: No sol·licito avisos del control horari requerint la justificació de faltes, sinó comunicacions en què se'm comuniqui que no van ser acceptades les justificacions i se'm donen instruccions sobre com he de recuperar les hores.

2.3. Per les incidències enumerades, la documentació que s'indica:

2.3.1. Sobre la incidència del 16/05/2022

a. Document, registre o anotació interna en què consti el tractament donat al document 2022_05_16_resposta_empresa (la justificació presentada al setembre del 2022 en què el mateix dia l'empresa afirma que hem fet per la tarda la feina programada al matí).

b. Documentació o instrucció interna que estableixi, si escau, que aquest permís havia de tramitar-se amb anterioritat.

c. Comunicacions en què s'informi que la justificació presentada al maig o juny no va ser admesa.

d. Comunicacions amb instruccions específiques sobre la recuperació de les hores d'aquesta incidència.

Si no existeixen aquests documents, se sol·licita certificat negatiu.

2.3.2. Sobre la incidència del 17/05/2022

e. Registres o documents interns sobre el tractament de la justificació d'aquest dia, especialment en relació amb la del dia 18/05/2022.

f. Normativa o instruccions que estableixin si el permís havia de tramitar-se amb antelació, i com fer-ho des de fora del centre.

g. Comunicacions de rebuig de la justificació.

h. Comunicacions amb instruccions sobre recuperació d'hores.

i. Documentació que reflecteixi criteris diferents aplicats en els dos dies.

j. Registres horaris que mostrin si es van recuperar les hores d'un dia i no de l'altre.

Si no existeixen aquests documents, se sol·licita certificat negatiu.

2.3.3. Sobre la incidència del 30/05/2022

k. Registre d'entrada o evidència del lliurament del justificant el 16/09/2022.

l. Comunicacions sobre la no entrega de documentació el maig o juny.

m. Tractament administratiu donat al correu de l'empresa que confirmava la visita.

Si no existeixen aquests documents, se sol·licita certificat negatiu.

2.3.4. Sobre la incidència del 01/06/2022

n. Registre o anotació interna sobre el tractament del justificant RG-185.

o. Comunicacions en què es notifiqui el rebuig.

p. Instruccions sobre com recuperar les hores.

q. Documentació sobre si es van tenir en compte els registres horaris dels dies 01 i 02/06/2022, en els quals recuperava àmpliament els minuts faltats.

Si no existeixen aquests documents, se sol·licita certificat negatiu.

2.3.5. Sobre la incidència del 21/06/2022

r. Notificació formal d'incidència del control horari del dia 21/06/2022.

s. Si no existeix notificació, qualsevol document intern que justifiqui l'aplicació de la minoració.

Si no existeixen aquests documents, se sol·licita certificat negatiu.

3. Sobre la revisió del registre d'entrades i sortides

3.1. Sol·licito accés a qualsevol document, anotació o comunicació interna que acrediti que el director va revisar el registre de control horari abans de tramitar la minoració de retribucions.

3.2. En cas que no existeixi cap evidència documental que acrediti aquesta revisió, se sol·licita l'expedició del certificat negatiu corresponent, de conformitat amb l'article 22.4 de la Llei 19/2014".

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 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i 29 del Decret 111/2017, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (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 les circumstàncies del cas

El CEB el 24 de març de 2025, mitjançant Resolució de la gerent, resol de forma acumulada un total de 32 sol·licituds d'accés a informació pública formulades per la mateixa persona reclamant entre el 13 de gener a 4 de març de 2025, entre les quals l'objecte d'aquesta Reclamació. En dita resolució s'inadmet majoritàriament les SAIP formulades en aquest període i ho fa invocant els principis de bona fe i equitat, en els termes definits al Codi civil català als articles 111-7 i 111-9, i també a l'article 7.2 del Codi civil espanyol que ha

d'acompanyar l'exercici del dret d'accés. Entén que en "aquells casos en què la petició, per la seva reiteració o volum de demanda, resulta en perjudici per a la cosa pública, es pot inferir que contravé aquest principi de bona fe i representa un exercici abusiu del dret d'accedir a informació pública".

Per altra part, la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública ha constatat que a data d'aquesta Resolució s'han presentat per la mateixa persona reclamant i només contra el CEB un total de 53 reclamacions, 13 durant l'any 2024 (entre els mesos de juny (5), juliol (1), novembre (3) i desembre (5)) i 40 durant el que portem d'any 2025 (2 el gener, 10 el febrer, 19 el març i 9 l'abril). A aquestes reclamacions dirigides al CEB s'ha d'afegir 7 reclamacions més presentades també durant l'any 2025, 4 contra el Departament d'Educació i Formació Professional i 3 contra el Departament de Presidència.

Majoritàriament les reclamacions presentades per la persona reclamant contra el CEB han estat resoltes per aquesta Comissió per desestimació i inadmissió, algunes per abús de dret.

I majorment, les reclamacions tenen per objecte elements que no es poden emparar amb la Llei de transparència perquè es demanen explicacions, justificacions, valoracions, dictàmens, notes internes o comunicacions informals que no constitueixen tràmits del procediment vinculades amb actuacions realitzades per personal de l'administració en l'exercici de les seves funcions i sobre les quals es constata l'existència una controvèrsia laboral amb l'administració reclamada.

3. Desestimació de la Reclamació

En primer lloc, i amb caràcter general, cal tenir presents tant els criteris interpretatius establerts per aquesta Comissió com la doctrina jurisprudencial elaborada pels Tribunals de Justícia pel que fa a la consideració d'abús de dret.

Pel que fa aquesta al criteri d'aquesta Comissió, per considerar que una reclamació o vàries podrien comportar considerar l'abús de dret per ser contràries als principis de bona fe i equitat que han de regir en tota mena de relacions jurídiques, han de coincidir tres circumstàncies[1]: que l'Administració afectada invoqui l'existència d'un ús abusiu del dret d'accés a la informació pública i la càrrega de provar-la o acreditar-la o, com a mínim, d'argumentar-la raonadament amb referència a les circumstàncies i als fets concrets que la palesen o justifiquen; en segon lloc, és un requisit exigible per acreditar l'existència d'abús de dret que l'actuació titllada d'abusiva causi perjudici manifest a l'Administració; i, en tercer lloc, l'altre requisit necessari per poder qualificar una pràctica d'abusiva és que, a més de causar perjudici a l'Administració, no proporcioni o no cerqui benefici per a qui l'exerceix o per a la finalitat en nom de la qual exerceix el dret. En definitiva, cal que es tracti d'una actuació perjudicial per als altres (en aquest cas, el CEB), sense benefici propi o per a la finalitat envers la qual s'exerceix el dret.

En aquesta línia es ve expressant ja des de la Resolució d'11 de febrer de 2016, de finalització de la Reclamació 36/2015 que diu "Ara bé, el fet que la legislació catalana de transparència no reculli expressament el caràcter abusiu de les sol·licituds d'accés a la informació pública com un motiu que pot determinar la seva inadmissió no impedeix que, en aplicació dels principis generals de bona fe i de prohibició de l'abús de dret proclamats a l'article 111-7 del Codi Civil de Catalunya i a l'article 7 del Codi Civil espanyol, una Administració pugui, legítimament, inadmetre o desestimar sol·licituds d'accés a la informació pública que excedeixin manifestament i objectivament els paràmetres o estàndards normals d'exercici d'aquest dret, especialment si causen un dany o perjudici als altres (en aquest cas, als interessos generals), sense obtenir un benefici propi (es tracti d'un benefici particular o d'un benefici general inherent a la transparència; per exemple, podria existir abús de dret quan fos palès que una persona formula una o repetides sol·licituds d'accés a la informació pública amb la sola finalitat de carregar de feina una determinada Administració, òrgan administratiu o empleat públic amb qui ha tingut una mala experiència)"; o en la Resolució 388/2017, de 20 de novembre quan diu "la condició d'abusiva d'una sol·licitud d'accés té a veure amb la finalitat amb què s'exerceix aquest dret"; o la Resolució 306/2018, de 30 d'octubre, en el sentit que "l'exercici del dret d'accés ha de ser equilibrat i ponderat amb la càrrega que suposa per a l'Administració, i tan deplorable és que l'Administració l'obstaculitzi o dificulti l'accés a informació pública per no destinar-hi prou recursos humans a la seva atenció, com que el personal de les Administracions quedi monopolitzat per l'interès personal (que no privat) d'una sola persona o entitat. Per tant, tot i que no es pot denegar el dret d'accés en atenció únicament al volum de sol·licituds presentades per la mateixa persona, si que li és exigible que l'exerceixi amb responsabilitat i diligència, causant el menor destorb possible en el funcionament ordinari dels serveis municipals, de manera que optimitzi l'eficàcia de la consulta de la documentació i eviti consultes successives de la mateixa informació".

I més recentment, en la Resolució 435/2025, de 27 de març que considera que una "una eventual reiteració continuada de la mateixa sol·licitud, sense cap justificació, pot arribar a ser constitutiva d'abús de dret, en la mesura en què es sol·licita novament informació ja obtinguda o posada a disposició prèviament per l'administració i comporta destinar recursos públics a la tasca de tramitació de la sol·licitud i d'elaboració de la seva resposta sense cap benefici per a la persona reclamant als efectes de la finalitat de la transparència i sí un evident perjudici per a l'administració afectada ja que suposa una redundància de procediments".

Quant a la doctrina jurisprudencial, resulta obligat recordar la Sentència del Tribunal Suprem d'1 de febrer de 2006 (rec. núm. 1820/2000) que se sustenta "en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, según recuerda la Sentencia de 18 de mayo de 2005 (recurso núm. 4708/98), con apoyo en reiterada doctrina jurisprudencial, una

actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho [.../...] exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000 , una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo .../...".

D'acord amb la doctrina d'aquest alt tribunal per a ser apreciat l'abús de dret, exigeix la verificació que la conducta valorada compleix els següents requisits: (1) aparentment és correcta però representa, en realitat, una extralimitació a la qual la llei no concedeix cap protecció; i (2) genera uns efectes negatius, normalment danys i perjudicis. A més, de la base fàctica ha de resultar palesa (a) una circumstància subjectiva d'absència de finalitat seriosa i legítima (voluntat de perjudicar o absència d'interès legítim); i (b) una circumstància objectiva d'excés en l'exercici del dret (anormalitat en l'exercici del dret).

L'article 44 del Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP), estableix que la resolució de la Reclamació pot inadmetre, estimar o desestimar, totalment o parcial, la sol·licitud de reclamació i que ha de ser motivada i s'ha de basar en l'aplicació de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i en la resta de l'ordenament jurídic.

Centrant-nos en el cas concret, en aquesta Reclamació es demana diversa informació en relació amb l'actuació del director i el procediment seguit per a la minoració de la retribució. Concretament demana explicacions d'afirmacions consignades en la resposta emesa pel director al seu escrit presentat el 19 de setembre de 2022 que considera "que no estan degudament documentades", evidències documentals, justificació de l'actuació del director en el desenvolupament de les funcions derivades de l'exercici del seu càrrec, aclariments, criteris, normatives i constatacions de dates i tràmits automatitzats. Es constata, doncs, que majoritàriament es demana informació que són supòsits de consultes jurídiques i de peticions d'informe o valoracions que no es poden emparar en el dret d'accés a informació pública d'acord amb l'article 29 LTAIPBG i 65 del Decret 8/2021. També es demana evidències de comunicacions, que en el cas que s'hagin produït, han d'estar a disposició de la persona reclamant com a receptora d'aquestes. En darrer terme, i per aquells elements que es poguessin considerar informació pública, atenent les circumstàncies del cas i el seu context aquesta Comissió considera que és del tot desproporcionat en l'exercici del dret i el sentit de la LTAIPBG.

Cal afegir que en relació a aquest procediment de minoració, la persona reclamant ha presentat quatre reclamacions més: la 311/2025 (tractament d'una absència el dia 25 de maig de 2022 en l'informe del director), 322/2025 (sobre protocols i documentació de permisos a l'Institut Escola del Treball), 323/2025 (en relació a la manca d'objectivitat en l'informe del director en el recurs d'alçada presentat contra la resolució la minoració d'havers) i 335/2025 (també en relació a la tramitació de la minoració d'havers).

S'ha evidenciat, doncs, el comportament de la persona reclamant vers a l'actuació del director en l'exercici del seu càrrec i aquest capteniment es reafirma amb la reformulació presentada sota un suposat dret reconegut per la Llei de transparència.

En aquest punt, convé aclarir que no existeix cap previsió en la Llei de transparència que permeti, un cop iniciat el procediment de Reclamació, revisar l'objecte de informació reclamada, reformular les qüestions plantejades o concretar-les "d'acord amb els criteris d'accés a la informació pública vigents i garantir-ne la plena adequació a la normativa aplicable". Com ja es va informar a la persona reclamant en el Resolució 188/2025, de 13 de febrer que resolia la Reclamació 1630/2024, la Comissió de Garantia d'Accés a la Informació pública vetlla pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública i entre aquestes, també, que allò sobre el que s'ha de pronunciar hagi estat objecte d'una sol·licitud d'informació prèvia en els termes previstos en l'article 26 LTAIPBG.

Dit això, aquesta Comissió considera pertinent desestimar la Reclamació d'acord amb els arguments esgrimits pel CEB. Ha quedat acreditat que es revesteix l'exercici del dret d'accés a la informació pública amb una argumentació aparentment legítima (o lícita), però del seu anàlisi es constata que és una actuació perjudicial per l'administració afectada (en aquesta cas el CEB i la mateixa GAIP), i no li aporta cap benefici per a la finalitat envers la qual s'exerceix el dret (resolució d'un conflicte laboral).

És convenient informar a la persona reclamant que el fet que el fet que "moltes d'aquestes peticions responen a la manca de resposta de canals ordinaris com les peticions genèriques o els recursos d'alçada, que han estat sistemàticament ignorats" no comporta necessàriament, com s'ha vist, que aquests hagin de ser atesos per la via del dret d'accés a la informació pública. I no per reiterar SAIPs o reformular-les obtindrà una resposta de quelcom que no li ha estat resolt per altres vies reglamentàries. La sistematització d'utilitzar la via del dret d'accés per a resoldre conflictes laborals suposa la utilització de l'LTAIPBG de forma esbiaixada i no s'ajusta als principis ni a l'objecte d'aquesta Llei.

Així mateix, informar a la persona reclamant que per a la seva legítima defensa disposa de mecanismes adequats per la via judicial.

En darrer terme, advertir a les parts que l'exercici del dret d'accés ha de ser equilibrat i ponderat amb la càrrega que suposa per l'Administració, i tan deplorable és que l'Administració obstaculitzi, dificulti o dilati l'accés a la informació pública com que l'Administració quedi monopolitzada per una actuació que no s'ajusta a la finalitat de la llei de transparència tal i com es defineix en l'article 1.2 LTAIPBG. En definitiva l'ús instrumental del dret d'accés per a obtenir informació per a la resolució d'un conflicte laboral depassa el sentit de les previsions de l'indicat article 1.2 de l'LTAIPBG. El dret d'accés no és infinit com tampoc els recursos públics que s'han de destinar per atendre'l.

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 22 de maig de 2025, resol per unanimitat desestimar la Reclamació 310/2025 d'acord amb les consideracions indicades en el fonament jurídic 3, declarar-ne finalitzat el procediment i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Iolanda Pineda Balló
Presidenta

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.