

Resolució 820/2025, de 5 de juny

Número d'expedient de la Reclamació: 407/2025

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

Informació reclamada: Còmput d'absències registrades al control horari del professorat de l'Escola del Treball de Barcelona.

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, la persona reclamant sol·licita que l'Administració analitzi informació pública a partir dels criteris que ella mateixa facilita. Aquesta petició és un supòsit que no es pot emparar en el dret d'accés a informació pública d'acord amb l'article 29.2 LTAIPBG. Per això, aquesta Comissió considera pertinent desestimar la Reclamació d'acord amb els arguments fornits pel CEB.

Paraules clau: Consorcis. Persones físiques. Educació. Registres. Controls horaris. Anàlisi. Criteris. Còmput. Abús de dret. Reclamació contra silenci. Desestimació.

Ponent: Mercè Aymerich i Boltà

Antecedents

1. El 18 de març de 2025 entra a la GAIP la Reclamació 407/2025 presentada per una persona física contra el Consorci d'Educació de Barcelona (CEB), en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent 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 ha rebut resposta per part de l'Administració.
2. El 18 de febrer de 2025 la persona ara reclamant va presentar una sol·licitud d'accés a la informació pública (SAIP) al CEB demanant informació sobre el "còmput d'absències registrades al control horari del professorat de l'Escola del Treball de Barcelona durant el curs 2021-22. Afegeix els criteris d'anàlisi i exclusió de com s'ha de fer aquest còmput:
"1. Absències que es comptabilitzaran:



- S'han d'incloure totes les absències, retards o sortides anticipades registrades en el sistema de control horari, independentment de si han estat justificades o no.
- S'aplicarà un marge de 15 minuts tant a l'entrada com a la sortida abans de ser comptabilitzades com a absència, retard o sortida anticipada.
- No s'han d'excloure permisos de flexibilitat horària, utilització de la bossa d'hores ni altres situacions similars; aquests permisos han de ser comptabilitzats dins del còmput d'absències.

2. Absències que s'exclouran del còmput:

- Baixes laborals (baixa mèdica o qualsevol altra baixa oficialment reconeguda).
- Dies destinats a visites a empreses pels tutors de FCT autoritzats.
- Absències derivades de viatges organitzats pel centre, i es demana que es detalli específicament quins viatges han estat exclosos en el còmput“.

I concreta la seva sol·licitud en:

- “1. El meu registre horari individualitzat, amb el còmput total d'hores d'absència segons els criteris anteriors.
 2. La mitjana d'absències registrades del professorat del meu departament d'informàtica , aplicant els mateixos criteris.
 3. La mitjana d'absències registrades del conjunt del professorat del centre, aplicant els mateixos criteris.
 4. La informació de la persona del meu departament amb més hores de falta registrades , indicant només les hores totals d'absència segons els criteris anteriors, sense revelar dades personals.
 5. La informació de la persona del centre amb més hores de falta registrades , indicant només les hores totals d'absència segons els criteris anteriors, sense revelar dades personals.
 6. Un llistat detallat dels viatges organitzats pel centre que han estat exclosos del còmput d'absències, especificant les dates i motius d'aquests viatges”.
3. La persona reclamant manifesta que “La manca de resposta vulnera aquest dret i m'impedeix obtenir informació essencial per verificar l'aplicació dels criteris del control horari del professorat, contrastar el meu còmput d'absències amb la mitjana del centre i del departament, i garantir que els procediments aplicats han estat objectius i equitatius”.

4. El 28 de març de 2025 el CEB trameta 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, la SAIP objecte d'aquesta resolució s'agrupa en el punt 7. En relació amb el còmput d'absències registrades al control horari, i hi diu :

“La SAIP 11855 [Reclamació 407/2025] demana informació sobre el còmput d'absències registrades al control horari del professorat de l'escola del treball durant el curs 2021-2022.

En concret demana: el registre individualitzat del còmput total d'hores d'absència, la mitjana d'absències registrades del professorat del seu departament d'informàtica i del conjunt del centre, informació de la persona del centre amb més hores de falta registrades, i un llistat detallat dels viatges organitzats pel centre, especificant dates i motius dels viatges.

També relacionada amb el control horari a l'Institut escola del treball, i com a complement a la sol·licitud 11857 [Reclamació 408/2025], es demana una relació detallada de totes les notificacions de control horari emeses entre el 14/6/2022 i el 31/7/2022, especificant per cada departament al qual pertany el docent, nombre total de notificacions, tipologia d'incidència, etc.

L'objectiu d'aquesta sol·licitud, tal i com manifesta en el seu escrit de petició, és entendre el funcionament d'aquest sistema i verificar si s'ha aplicat de manera homogènia a tots els docents. Aquest ordre de reclamació, atès que no té un caràcter reforçat (delegat sindical, junta de personal o equivalent) sembla respondre més a un interès personal que no a un interès objectiu per a la millora de la qualitat de la gestió pública i el retiment de comptes”.

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. Afegeix que l'incompliment d'aquests principis “comporta necessàriament una manca manifesta de fonament de la sol·licitud, per la qual cosa, i d'acord amb el que disposa l'article 88.5 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, procedeix la inadmissió de la sol·licitud d'accés, per estar mancada de fonament de forma manifesta. D'acord amb l'article 64.2 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, la interpretació i aplicació de les causes d'inadmissió s'han de regir pels



principis generals de proporcionalitat, de temporalitat, d'interpretació restrictiva en benefici de l'accés, d'interdicció de l'ampliació per analogia, d'igualtat i d'interdicció de l'arbitrarietat aplicables als límits a l'accés, establerts als articles 20 i 22 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre”.

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 62 reclamacions, 13 durant l'any 2024 (entre els mesos de juny (5), juliol (1), novembre (3) i desembre (5)) i 49 durant el que portem d'any 2025 (2 el gener, 10 el febrer, 19 el març, 9 l'abril i 8 el maig). 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 condicions¹: 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.

¹ https://www.gaip.cat/ca/detall/normativa/Dictamen-2021_01



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.

Com es fa avinent en l'antecedent 2 la persona reclamant sol·licita que l'Administració analitzi informació pública a partir dels criteris que ella mateixa facilita. Aquesta petició és un supòsit que no es pot emparar en el dret d'accés a informació pública d'acord amb l'article 29.2 LTAIPBG.

Cal afegir que respecte al control de les absències del personal del centre educatiu, la persona reclamant ha presentat dues reclamacions més, la 322/2025 resolta per desestimació en la Resolució 765/2025, de 29 de maig i la 408/2025 que es resol en aquest mateix Ple.

Dit això, aquesta Comissió considera pertinent desestimar la Reclamació d'acord amb els arguments fornits 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).

Aquesta Comissió creu que és convenient, 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 5 de juny de 2025, resol per unanimitat desestimar la Reclamació 407/2025 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.