

Resolució 877/2025, de 12 de juny

Número d'expedient de la Reclamació: 613/2025.

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

Informació reclamada: Informació amb relació a una referència a diferents opcions ofertes a la persona reclamant que consta en un informe emès per l'Àrea d'Inspecció General de Serveis de Personal.

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 informació justificacions documentals que evidencien unes opcions que es mencionen en l'informe del PAL, és a dir, demana acreditacions d'actuacions i decisions preses per personal de l'administració en l'exercici de les seves funcions. Peticions que no es poden emparar en el dret d'accés a informació pública d'acord amb l'article 29 LTAIPBG i article 65 del Decret 8/2021 per la qual cosa, aquesta Comissió considera pertinent desestimar la Reclamació d'acord amb els arguments fornits pel CEB.

Paraules clau: Consorcis. Persones físiques. Educació. Informes interns. Documents de treball. Correu electrònic. Afirmacions. Informes. Actuacions. Decisions. Abús de dret. Reclamació contra silenci. Desestimació.

Ponent: Mercè Aymerich i Boltà

Antecedents

1. El 21 d'abril de 2025 entra a la GAIP la Reclamació 613/2025 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 ha rebut resposta per part de l'Administració.
2. El 7 de març de 2025 la persona ara reclamant va presentar una sol·licitud d'accés a la informació pública (SAIP) al CEB demanant informació amb relació a una referència a



diferents opcions ofertes a la persona reclamant que consta en un informe emès per l'Àrea d'Inspecció General de Serveis de Personal. Concretament demana:

- “1. Accedir a qualsevol document, informe intern, acta de reunió o comunicació escrita (correu electrònic, ofici, etc.) en què constin les opcions que des del Consorci d'Educació de Barcelona se m'han ofert per solucionar el conflicte i en què es fonamenta l'afirmació que aquestes opcions no m'han satisfet.
2. En cas que aquesta informació no existeixi en cap document o registre, sol·licito que es tramiti un certificat negatiu oficial que acrediti que no existeix cap document que justifiqui l'afirmació continguda en l'informe administratiu”.
3. El 5 de maig de 2025 el CEB resol de forma acumulada per inadmissió un grup 6 SAIP presentades entre el 7 de març i 26 de març, entre les quals la que és objecte de la Reclamació 613/2025 (codi de tràmit de la SAIP 89K4B5WH2 – codi expedient PRE_2025_EXP_SIP001SOL2_00012082).

Respecte a aquesta sol·licitud, el CEB diu:

“La sol·licitud d'accés a la informació pública, amb codi d'expedient 12082, demana justificació documental de les opcions mencionades en l'informe PAL.

La sol·licitud demana accés a qualsevol document, informe intern, acta de reunió o comunicació que constin les opcions que el CEB ha ofert per solucionar el conflicte.

La persona sol·licitant va presentar una anterior sol·licitud (SAIP 11168) que es va inadmetre atès que no són sol·licituds d'accés a informació pública les sol·licituds o peticions que tinguin per objecte la pretensió que les administracions públiques duguin a terme qualsevol altra actuació diferent de la de proporcionar informació pública preexistent, ja que no consta a l'arxiu cap llistat, registre o relació de solucions presentades a la persona reclamant.

Posteriorment va presentar una reclamació davant la GAIP que va finalitzar per la pèrdua objectiva de la reclamació amb la Resolució 359/2025”.

I conclou:

“D'acord amb tot l'exposat, es considera que el conjunt de sol·licituds relacionat en el punt 5 dels Fets d'aquesta resolució ha de ser objecte d'inadmissió, d'acord amb diferents articles de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, d'accés a la informació pública i bon govern i el Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública i les causes següents:



- L'article 2.b de la Llei 19/2014, i l'article 53.3 del Decret 8/2021 en relació amb l'article 64.1 del decret, estableix que no són informació pública les sol·licituds o peticions que tinguin la pretensió que les administracions públiques duguin a terme qualsevol altra actuació diferent de la de proporcionar informació pública preexistent. Concorre en aquesta causa d'inadmissió l'elaboració de documentació que no estigui elaborada prèviament o no existeixi en els arxius de l'Entitat.

- L'article 65.1.c) del Decret 8/2021 concreta que, als efectes del que preveu la lletra a) de l'article 29.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, són inadmeses a tràmit les sol·licituds d'accés a la informació pública quan tinguin per objecte, entre d'altres, les informacions que consisteixin en comunicacions informals, o que es refereixen a aspectes organitzatius, o que no constitueixin tràmits del procediment.

En aquest cas, concorre aquesta causa d'inadmissió pel que fa als correus interns o evidències documentals de gestió interna, ja que es consideren documents de treball intern sense rellevància o interès públics.

- L'article 29.2 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre estableix que són inadmeses a tràmit les sol·licituds d'informació consistents en consultes jurídiques o peticions d'informació o dictàmens, sens perjudici dels supòsits de consulta o orientació establerts per la legislació general de procediment administratiu o per les lleis sectorials que es sol·liciten d'acord amb la normativa corresponent. Concorre en aquest cas aquesta causa d'inadmissió, atès que el que demana són aclariments i consultes sobre actuacions dutes a terme per l'antic director de l'Institut Escola del Treball, per la inspectora educativa del centre i per responsables de les unitats del Consorci d'Educació de Barcelona

- En consonància amb els articles 111-7 del codi civil català i 111.9 i 7.2 del Codi civil espanyol, la presentació per part de la persona sol·licitant de 57 sol·licituds d'accés a la informació pública en un període de temps inferior al mínim necessari per a la seva adequada tramitació, exposant a l'Administració receptora a una caducitat forçada dels terminis de resposta, i a les responsabilitats que se'n poden derivar, és contrària a l'equitat i a la bona fe, i cerca de forma evident provocar el col·lapse en l'Administració destinatària, suposant en conseqüència un exercici abusiu del dret d'accedir a la informació pública".

A continuació exposa que la persona reclamant disposa d'altres mecanismes si considera que s'ha produït una actuació irregular per part del centre, Inspecció Educativa o les unitats del Consorci d'Educació de Barcelona i la situació de bloqueig que provoca el gran nombre de SAIPS i reclamacions presentades. Així mateix fa referència al cost que comporta al CEB l'atenció d'aquestes SAIP i respondre les reclamacions, despesa que considera contrària al principi d'eficiència en l'assignació i utilització dels recursos públics establert a



l'article 3 apartat j) de la Llei 40/2015 d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic. També s'invoquen criteris subjectius, i que "s'ha de tenir en consideració que s'ha resolt i subministrat la informació demanada amb anteriors sol·licituds presentades, ja siguin relacionades amb l'objecte d'aquesta resolució o amb altres al llarg d'aquest any. I per tant, es pot acreditar que la persona sol·licitant persegueix una finalitat diferent a la transparència, susceptible de produir un perjudici, alteració o paralització il·legítima del funcionament normal del Consorci d'Educació de Barcelona, i en especial, a l'Institut Escola del Treball i a Inspecció territorial.

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".

4. El 8 de maig la persona reclamant presenta al·legacions la Resolució d'inadmissió de les sol·licituds d'accés a la informació que ha rebut del CEB. Considera que "demana accés a documents que justifiquen una afirmació administrativa que m'afecta. La petició és concreta i legítima. L'acumulació amb altres SAIP no relacionades vulnera el meu dret d'accés. Demano que la GAIP es pronunciï sobre la denegació rebuda".

Aquestes al·legacions es refereixen a la Reclamació 613/2025 i diuen:

"Objecte de la reclamació: Incompliment del termini legal de resposta a la sol·licitud d'accés a la informació pública amb codi 89K4B5WH2, presentada el 07/03/2025, relativa a la justificació documental de les opcions que el Consorci afirma haver ofert en un informe administratiu.

Aportació de documentació i ampliació de motius El dia 06/05/2025 he rebut resolució d'inadmissió per part del Consorci d'Educació de Barcelona, corresponent a la sol·licitud



indicada. Tot i haver rebut una resposta formal, mantinc aquesta reclamació davant la GAIP, per les raons següents:

1. La resolució rebuda no conté cap valoració individualitzada de la meva petició, que està formulada de manera clara, concreta i plenament ajustada a l'article 2.b de la Llei 19/2014.
2. L'Administració ha aplicat una inadmissió genèrica per suposat abús de dret, acumulant aquesta sol·licitud amb altres de contingut diferent, sense analitzar-ne el fons ni valorar el dret d'accés.
3. Aquesta petició reformula de manera legítima una anterior (exp. CEB_2024_EXP_SIP001SOL2_00011168) i reclama documentació rellevant per exercir el meu dret de defensa, ja que l'Administració ha fet afirmacions sense aportar-ne cap prova.
4. L'anterior reclamació sobre aquest tema (GAIP 359/2025) va ser arxivada sense resolució de fons, la qual cosa no pot limitar-me l'accés a la informació ni justificar una nova inadmissió.
5. Aquesta situació vulnera el dret reconegut a l'article 105.b de la Constitució Espanyola i a la Llei 19/2014, i suposa un ús indegut de la causa d'inadmissió per impedir l'accés a informació pública legítima.

Per tot això, sol·licito: Que la Comissió mantingui oberta la reclamació i es pronunciï sobre el fons de la qüestió, avaluant si la resolució d'inadmissió rebuda vulnera el meu dret d'accés a la informació pública”.

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 8 de maig, mitjançant Resolució de la gerent, resol de forma acumulada un total de 6 sol·licituds d'accés a informació pública formulades per la mateixa persona reclamant entre el 7 i 26 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.

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

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



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, en aquest supòsit, la persona reclamant sol·licita informació justificacions documentals que evidencien unes opcions que es mencionen en l'informe del PAL, és a dir, demana acreditacions d'actuacions i decisions preses per personal de l'administració en l'exercici de les seves funcions. Peticions que no es poden emparar en el dret d'accés a informació pública d'acord amb l'article 29 LTAIPBG i article 65 del Decret 8/2021 per la qual cosa, 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.



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

Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 12 de juny de 2025, resol per unanimitat desestimar la Reclamació 613/2025 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.