

**Resolució 1041/2024, d'1 d'agost****Número d'expedient de la Reclamació:** 859/2024**Administració reclamada:** Institut Català de Salut (ICS)**Informació reclamada:** Descripció dels llocs de treball (DLT).**Sentit de la resolució:** Estimació

**Resum:** La descripció de llocs de treball (DLT) “és un document que vol recollir de manera sistematitzada i sintètica un conjunt d'informació que expliqui per què el lloc de treball és a l'organització, on s'ubica, què ha de fer i què se n'espera. El lloc de treball és la unitat elemental de l'estructura organitzativa i es defineix com el conjunt de funcions i tasques que, en un marc organitzatiu concret, condueixen a l'obtenció d'uns resultats. Disposar d'aquesta informació actualitzada és un bon exercici per a la planificació dels recursos humans, tant quantitativament com qualitativament, a la vegada que és un instrument que ha de facilitar la comunicació entre els caps i els seus col·laboradors a fi i efecte d'aclarir i concretar què és el que s'espera d'ells”. Dit això, aquesta Comissió considera que la SAIP i la Reclamació, s'expressen amb prou claredat lectora pel que fa a la informació pública que es sol·licita que no és altra que la DLT i que com a aclariment afegeix “és a dir, la fitxa descriptiva de cada lloc de treball, l'organigrama i el seu manual de funcions, actualitzat i vigent, tant dels llocs de treball actuals com dels llocs de treball futurs si aquests últims estan descrits”. L'ICS, invoca l'article 29.1.b) LTAIPBG i article 66 DTAIP i refereix a la necessitat de revisar els prop de 53.000 llocs. Ara bé, “el lloc de treball és la unitat elemental de l'estructura organitzativa i es defineix com el conjunt de funcions i tasques que, en un marc organitzatiu concret, condueixen a l'obtenció d'uns resultats”. Així i per posar un parell d'exemples, el lloc de treball d'administratiu/iva (i que se'n comptabilitza un total de 1413 en el llistat), la DLT hauria de recollir per què el lloc de treball és a l'organització (missió), on s'ubica (enquadrament), què ha de fer (funcions i activitats) i que se n'espera (resultats); així mateix pel cas del Cap de Secció Radiodiagnòstic (23), etc... Per tant, no es tracta de recopilar la informació de cadascuna de les places ocupades sinó d'un nombre ostensiblement inferior i que l'ICS no ha precisat. No oblidem que, d'acord amb la referida guia, la DLT “és clau per a una bona gestió dels recursos humans a les organitzacions. Disposar d'aquesta informació actualitzada és un bon exercici per a la planificació dels recursos humans, tant quantitativament com qualitativament, a la vegada que és un instrument que ha de facilitar la comunicació entre els caps i els seus col·laboradors a fi i efecte d'aclarir i concretar què és el que s'espera d'ells”. Per tant, disposar d'aquest document per part d'un sindicat com a eina de control en la gestió dels recursos humans de l'administració reclamada, revesteix d'un interès públic superior que justifica l'accés.

**Paraules clau:** Generalitat de Catalunya. Institut Català de la Salut. Representants sindicals. Sindicats. Dret reforçat. Recursos humans. Descripcions de llocs de treball. Sense límits. Reclamació contra inadmissió. Caràcter abusiu. Abús de dret. Tasca complexa d'elaboració i reelaboració. Estimació.

**Ponent:** Mercè Aymerich Boltà



## Antecedents

1. El 14 de juny de 2024 entra a la GAIP la Reclamació 859 /2024, presentada per una persona en qualitat de representant de l'Intersindical-CSC contra l'Institut Català de la Salut (ICS), 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 25 de juliol (RGAIP). La persona reclamant manifesta que no ha rebut resposta ni se li ha lliurat la informació.

S'acredita la representació a través de la inscripció a REPRESENTA. La persona reclamant indica que ha rebut resposta però no se li ha lliurat la informació.

2. El 7 de maig de 2024 la persona reclamant presenta a l'ICS una sol·licitud d'accés a la informació pública (SAIP), concretament "descripcions dels diferents llocs de treball (DLT) de l'Institut Català de la Salut independentment de la seva tipologia (personal estatutari, funcionari, laboral, eventual i laboral d'alta direcció, etc.), és a dir, la fitxa descriptiva de cada lloc de treball, l'organigrama i el seu manual de funcions, actualitzat i vigent, tant dels llocs de treball actuals com dels llocs de treball futurs si aquests últims estan descrits". Justifica el dret d'accés a la informació "a efectes de conèixer la descripció dels llocs de treball de l'ICS i analitzar-la i fer les accions sindicals que considerem més oportunes".
3. El 10 de juny de 2024 l'ICS per resolució del Director gerent inadmet la SAIP fent referència a les següents consideracions en els fonaments jurídics:
  - 3.1. En caràcter genèric, es refereix al dret subjectiu de les persones a accedir a la informació pública i que aquest accés que "resta condicionat pels límits que la Llei determina de forma objectiva, atenent sempre a la protecció d'altres drets o interessos que cal preservar d'acord amb l'ordenament jurídic".
  - 3.2. Igualment en caràcter genèric refereix al concepte d'informació pública de l'article 2.b LTAIPBG i article 53.2 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (DTAIP) i l'article 53.3 d'aquest mateix decret estableix que no són sol·licituds d'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.
  - 3.3. Es fa referència a "l'article 18.1.e) de la "Ley 19/2013 de 9 de *diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*", normativa bàsica segons estableix la disposició final vuitena de la mateixa Llei, estableix com a causa de inadmissió d'una SAIP, aquelles que "*sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*".



- 3.4. Es fa referència a l'article 66 DTAIP relatiu a la tasca complexa d'elaboració i reelaboració, als efectes del que preveu l'article 29.1.b) LTAIPBG.
- 3.5. S'invoca l'abús de dret en els següents termes: "es constata que aquesta SAIP, atès l'abast indiscriminat dels termes en què es planteja, esdevé abusiva i totalment allunyada dels objectius que persegueix la LTAIPBG, sense que existeixi cap altra justificació per al seu plantejament que la voluntat de col·lapsar les unitats administratives de gestió de personal de l'ICS que es veurien implicades en una hipotètica satisfacció, en cas de ser estimada, en greu perjudici i detriment tant de les funcions ordinàries que aquelles tenen encomanades com de l'interès general que un exercici abusiu com aquest del dret d'accés a la informació pública no hauria mai d'ocasionar ni emparar.

Altrament, el caràcter abusiu de la petició es demostra atenent a la complexitat de la seva hipotètica satisfacció, en termes de recursos humans i materials que s'haurien de destinar, ja només d'entrada, a determinar respecte de quins llocs existeix o no la informació sol·licitada, posteriorment, a cercar els expedients d'aquests llocs, destriar-los i seleccionar-los, trobar els documents descriptius de funcions que es demanen, copiar-los i lliurar-los, partint del fet que difícilment es podria automatitzar cap part d'aquest procés de cerca, en quant segurament bona part del expedients a consultar estarien en format físic (arxiu en paper), atès que l'ICS es crea l'any 1981, i no serà fins molts anys després que la informatització s'incorpori a la gestió d'aquest expedients.

No es pot ignorar que no estem parlant d'uns quants expedients sinó d'un volum d'expedients de llocs de treball a revisar proper als 53.000 llocs (fins i tot es demana inversemblantment per funcions de llocs futurs, petició del tot tautològica des del mateix moment que legalment no existeix un lloc mentre no s'hagi creat conforme a dret ...), tasca inassumible, quan no impossible, amb els mitjans disponibles.

La persona sol·licitant, no ho oblidem, està demanant per un costat, les fitxes descriptives dels diferents llocs de treball (DLT) de l'Institut Català de la Salut independentment de la seva tipologia (personal estatutari, funcionari, laboral, eventual i laboral d'alta direcció), i per l'altra, també l'organigrama i el manual de funcions d'aquest llocs, actualitzat i vigent.

Amb independència que existeix o no la informació sol·licitada (atenent sempre als termes utilitzats per a demanar-la), el caràcter abusiu de la petició es posa de manifest si tenim en compte que la descripció i el contingut funcional dels llocs pels quals demana, en molts casos, ja es conté en normes jurídiques accessibles al públic que la persona sol·licitant, per les funcions sindicals que desenvolupa ordinàriament a l'ICS, coneix perfectament i que també són objecte en molts casos de publicitat activa (Llei de l'ICS,

Estatuts de l'ICS, Decrets d'estructura de l'ICS vigents, Acords del Consell d'Administració de l'ICS sobre estructura orgànica i funcions, Pacte de categories professionals, etc.). És evident que d'existir fitxes de DLT amb descripció d'unes funcions ja normativament i prèvia fixades, el contingut d'aquestes fitxes serà necessàriament coincident amb aquella descripció del lloc i de les seves funcions normativament fixada, i per tant és evident que en aquests casos el sol·licitant podria conèixer per ell mateix el que demana acudint a aquelles fonts normatives, circumstància que corrobora el caràcter abusiu de la SAIP així plantejada i converteix en manifestament inversemblant la motivació exposada en la SAIP per a justificar la seva presentació.

I en els mateixos termes, pel que fa a l'organigrama, estructura de l'ICS i contingut funcional dels llocs més rellevants de l'organització, aquesta informació també està disponible en el SAC, a través del portal de la transparència de l'ICS.”

4. L'objecte de la Reclamació es reproduïx en els mateixos termes que la SAIP. Afegeix, com a arguments sobre els quals es fonamenta el següent: “L'ICS en la seva resolució d'inadmissió de la SAIP, que justifica en el seu caràcter abusiu no justificat, indica que no estem parlant d'uns quants expedients sinó d'un volum d'expedients de llocs de treball a revisar proper als 53.000 llocs (fins i tot es demana inversemblantment per funcions de llocs futurs, petició del tot tautològica des del mateix moment que legalment no existeix un lloc mentre no s'hagi creat conforme a dret ...), tasca inassumible, quan no impossible, amb els mitjans disponibles. No obstant, no és cert que l'ICS hagi de revisar 53.000 llocs de treball, ja que a l'ICS, segons la informació publicada al seu portal de transparència, hi han, almenys, 637 llocs de treball diferents i únics, que són els llocs de treball dels quals demanem la descripció de llocs de treball, i no 53.000. Això es pot comprovar comptant els llocs de treball que consten al document Places pressupostades-desembre 2023 publicat al portal de transparència de l'ICS a la URL, que inclou tots els llocs de treball i la dotació de places pressupostades per cada lloc. Per tant, la resolució d'inadmissió està confonent al seu fonament jurídic 6 el concepte de lloc de treball amb el concepte de plaça, i quan diu que s'han de revisar 53.000 llocs de treball en realitat es refereix al total de places i no al total de llocs de treball. Efectivament l'ICS té 45.615 places dotades pressupostàriament, i si sumem aquelles que no estan dotades pressupostàriament però que consten a l'RLT arribaríem segurament de forma aproximada a les 53.000 a les que l'ICS fa referència. Però no és la descripció de les places el que es sol·licita amb aquesta SAIP, sinó la descripció dels llocs de treball, dels 637 llocs de treball que s'indiquen a la plantilla (al document precitat de Places pressupostades-desembre 2023) més aquells llocs que no consten a la plantilla però que poden constar a [el text finalitza així]”.



5. El 28 de juny la GAIP comunica a l'ICS la Reclamació 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 també 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.
6. L'1 de juliol de 2024 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.
7. El 19 de juliol de 2024 la GAIP rep l'expedient i l'informe enviat per l'ICS que en síntesi diu:  
No hi ha terceres persones afectades per l'accés.

Pel que fa a l'emissió d'un informe:

“us posem de manifest l'interès de l'ICS en poder emetre dit informe d'al·legacions, però la seva emissió esdevé impossible mentre la persona reclamant no concreti i aclareixi quin és el veritable objecte de la seva reclamació.

No és admissible, ni des del punt de vista legal ni lògic, que la GAIP empari un exercici abusiu i esbiaixat del dret d'accés a la informació pública com el que en aquest cas, un cop més, posa de manifest la persona reclamant, utilitzant una reclamació davant la GAIP per a intentar reconduir la pretensió accionada en la SAIP, del tot desproporcionada i abusiva, a uns termes més continguts i reduïts, amb la clara intenció de rebre una acollida favorable per part d'aquesta autoritat. Aquesta pràctica del reclamant de reinterpretar l'objecte de la pròpia SAIP per reduir-ne l'abast en via de reclamació és una pràctica que per repetida, no deixa de ser del tot fraudulenta i que per aquest motiu la GAIP no hauria d'emparar-la en fonament a un malentès “*antiformalisme*” en la tutela de l'exercici del dret a accedir a la informació pública, ja que això genera inseguretats jurídiques comporta una situació de clara indefensió envers l'administració pública, en aquest cas l'ICS, que ha resolt la SAIP atenent als termes en què aquesta es formulava.

Si el reclamant es va equivocar demanant més informació o diferent a la que volia obtenir, res li impedeix plantejar una nova SAIP un cop s'aclareixi sobre el què vol i ho demani de nou en termes mínimament clars i comprensibles per a tothom. En la reclamació es posa de manifest novament que el reclamant segueix sense saber què vol obtenir ni com demanar-ho, no ho sabia en la SAIP i segueix sense explicar-se comprensiblement en la reclamació que ens ocupa.



El termes en què es va plantejar la SAIP eren prou clars i comprensibles a ulls de qualsevol lector mitja, i en aquest sentit ni correspon a l'ICS endevinar quina era la veritable voluntat subjacent en una petició d'informació formulada amb prou claredat, ni pot aquest deixar de resoldre atenent estrictament al que per escrit se li demanava [es reproduïx la petició de la SAIP, antecedent 2]”.

La distinció conceptual entre “*plaça*” i “*lloc de treball*” que el reclamant argumenta en el seu escrit de reclamació per imputar a l'ICS una suposada interpretació errònia de la seva SAIP i així dissimular el que no és més que una evident pretensió de reconduir l'objecte de la seva petició en via de reclamació, esdevé una mera cerimònia de la confusió, si s'analitza l'argumentari que el mateix reclamant utilitza per a intentar convèncer la GAIP que en realitat no volia obtenir pas les DLT dels més de 50.000 llocs de treball de la RLLT de l'ICS, sinó tant sols les DLT d'uns 637 llocs (que tampoc no concreta quins serien). Altrament, a aquests 637 se n'afegirien alguns més que tampoc no sabem quins podrien ser, ja que el redactat de la reclamació fineix bruscament amb un paràgraf i frase inacabats que refereix l'existència d'altres llocs addicionals a aquells 637 que “*no consten a la plantilla però poden constar a*” (sic).

En efecte, per intentar fer creure a la GAIP que l'ICS ha malentès la seva SAIP (malgrat ser en la reclamació quan explica per primera vegada que no volia pas obtenir la DLT de tots els lloc de treball de l'ICS sinó només d'aquells que fossin “*diferents i únics*” -sense aclarir tampoc quins criteris aplicar per a destriar aquests de la resta-), fa referència a l'arxiu “*places-pressupostades\_desembre 2023-1.xls*” publicat al portal de la transparència de l'ICS, referència que posa de manifest la fal·làcia i incongruència de la pròpia argumentació: com la mateixa GAIP podrà constatar, en aquest arxiu (còpia del qual s'adjunta) es conté la relació de llocs de treball / places pressupostades de l'ICS susceptibles de ser ocupades, de forma que en relació amb les que ho estan en el moment de l'extracció, es fa constar la data d'inici de la darrera ocupació en la darrera columna de l'arxiu. Aquesta arxiu conté un total de 45.615 llocs de treball, que evidentment son tots ells llocs diferents perquè son tots susceptible de ser ocupats per un nombre correlatiu de diferents empleats de l'ICS i, de fet, la major part ho estan.

Si com manifesta *ex novo* el reclamant en la reclamació, allò que volia obtenir en realitat en la SAIP eren només les DLT d'alguns alguns d'aquells 45.615 llocs (sembla ser, només les dels llocs que fossin “*diferents i únics*”) en primer lloc ho hauria d'haver expressat en aquests termes en la SAIP (que no ho va fer) i, en segon lloc, hauria d'haver concretat que entenia per llocs “*diferents i únics*”, singularitzant quins eren aquests 637 llocs d'entre el relacionats en aquell llistat (res l'impedia fer un filtratge del document Excel publicat i



annexar-lo a la SAIP) o, si més no, esmentant els criteris per a determinar-los de forma clara i inequívoca.

Ben al contrari, tal i com es va formular la SAIP era inversemblant concloure que aquell fos el seu veritable objecte (no l'era malgrat ara el reclamant vulgui fer veure el contrari esperant la comprensió de la GAIP a tal inversemblant reconducció del seu *petitum*), i segueix essent impossible determinar també ara en la reclamació a que es refereix el reclamant quan utilitza l'expressió "*llocs diferents i únics*", ja que continua sense determinar ni concretar quins llocs serien, ni explica tant sols com es podrien determinar els llocs interessats atenent, per exemple, a les dades contingudes en els camps informats en aquell arxiu d'Excel.

Com que ni abans en la SAIP ni ara en la reclamació ha fet una cosa o l'altra, continua essent impossible determinar-ho sobre quins llocs de treball es projecta la seva pretensió d'obtenir les DLT (llocs futurs a banda, petició addicional que contenia la SAIP i que esdevé inversemblant en sí mateixa). Atesos els termes indiscriminats del literal amb què estava plantejada la SAIP, l'únic que raonablement es podia entendre era que la petició abastava a tots els llocs de treball de l'ICS i en aquests termes, manifestament abusius, es va valorar i resoldre la SAIP.

En conclusió, entenem que la reconducció del contingut de la sol·licitud fa el reclamant en via de reclamació esdevé un manifest frau de llei i una utilització esbiaixa del seu dret a reclamar davant la GAIP, per obtenir una pretensió que realment mai havia estat prèviament accionada davant l'ICS en els termes (també incomprensibles, però en qualsevol cas, diferents) que s'intenta plantejar davant la GAIP, actuació que li genera a l'ICS una clara indefensió que la GAIP no hauria pas d'emparar.

Per tot això, l'ICS sol·licita a la GAIP:

**Primer.-** Que inadmeti la reclamació que ens ocupa per ser manifestament fraudulenta i abusiva, sens perjudici que la persona reclamant pugui tornar formular una nova SAIP.

**Segon.-** Subsidiàriament, que en cas que no s'inadmeti la reclamació, la GAIP requereixi al reclamant per tal que especifiqui sobre quins concrets llocs de treball de l'ICS vol obtenir en via de reclamació les DLT's, a fi i efecte que l'ICS, sobre aquesta nova realitat, pugui plantejar les oportunes al·legacions en forma d'informe per a la defensa de la seva posició i interessos, en els termes interessats per la pròpia GAIP".



## 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 la consideració d'informació pública**

En primer ordre de coses, cal determinar si la informació sol·licitada és informació pública o no atenent als arguments invocats per l'ICS en la resolució d'inadmissió de la SAIP.

D'acord amb l'article 2.b LTAIPGB és informació pública la "informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei". 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".

L'ICS invoca l'article 53.3 del DTAIP que estableix que, d'acord amb el concepte d'informació pública definits en el paràgraf anterior i que aquesta ha de ser temporalment preexistent, "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 o que s'adrecin a l'Administració de justícia, al poder legislatiu, o a les persones i entitats privades incloses en l'article 3.1, apartats d) i e), de la Llei 19/2014, del 29 de desembre".



D'acord amb l'article 29.2 LTAIPBG "són inadmeses a tràmit les sol·licituds d'informació consistents en consultes jurídiques o peticions d'informes o dictàmens, sens perjudici dels supòsits de consulta o orientació establerts per la legislació general de procediment administratiu i per les lleis sectorials que es demanin d'acord amb la normativa corresponent". De la literalitat de l'objecte de la SAIP, la pretensió del reclamant no és cap de les indicades en aquest article 29.2, i per tant, en cas d'existir, ha de ser considerada informació pública. Altra qüestió és si, d'acord amb l'article 29.1 LTAIPBG, aquesta SAIP es pogués inadmetre per ajustar-se als supòsits que s'hi descriuen, qüestió que ja analitzarem en el fonament jurídic següent.

De fet, malgrat aquest invocació, l'ICS basa principalment la seva inadmissió en "l'abast indiscriminat dels termes en què es planteja", la considera "abusiva i totalment allunyada dels objectius que persegueix la LTAIPBG", presumeix que la intencionalitat de la persona reclamant no és altra que "col·lapsar les unitats administratives de gestió de personal de l'ICS" "en greu perjudici i detriment tant de les funcions ordinàries que aquelles tenen encomanades com de l'interès general que un exercici abusiu com aquest del dret d'accés a la informació pública no hauria mai d'ocasionar ni emparar". I aquest caràcter abusiu "es demostra atenent a la complexitat de la seva hipotètica satisfacció (.../...)" (vegeu antecedent 3.5).

### **3. Sobre el caràcter abusiu de la sol·licitud d'accés a la informació pública**

Pel que fa a la consideració sobre el pretès caràcter abusiu invocat de l'article 18.1.e) de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern cal dir que l'LTAIPBG no preveu que puguin ser inadmeses les sol·licituds d'accés repetitives o abusives en els termes en què ho fa l'article 18 de la legislació estatal. Només resulta adequada quan la finalitat pretesa amb l'accés no sigui l'obtenció d'informació per tal de controlar l'acció pública, sinó obstruir el normal funcionalment de l'Administració com a mesura de pressió per a l'obtenció d'un interès privat o com acció de venjança, cosa que haurà d'acreditar la part reclamada de forma objectiva més enllà de plantejar-la o d'interpretar els coneixements de la persona reclamant per "les funcions sindicals que desenvolupa ordinàriament a l'ICS" (antecedent 3.5). Per tant, la condició d'abusiva d'una sol·licitud d'accés té a veure amb la finalitat d'obstruir amb què s'exerceix aquest dret i no pas amb el volum de la informació que es sol·licita.

En el cas concret, cal palesar que la persona, que exerceix el dret d'accés en qualitat de representant sindical com l'ICS reconeix, té reconegut per l'ordenament jurídic un dret d'accés a la informació pública reforçat ja que la informació obtinguda li ha de permetre, per una banda, desenvolupar les tasques de control que li han estat atribuïdes per la normativa sindical i de funció pública, així com per la normativa laboral; i d'un altra, li ha de permetre a endegar aquelles



accions que estigui habilitat a impulsar. I per tant, sembla del tot ajustat que la persona reclamant utilitzi la via del dret d'accés a la informació pública que li ofereix l'LTAIPBG. No oblidem que l'objecte de la Llei de transparència que no és altre que "establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública" (article 1.2 LTAIPBG).

En conseqüència, cal concloure que, més enllà de les consideracions que es formulin a continuació, no concorren en aquest cas les circumstàncies que podrien justificar la inadmissibilitat per abusiva de la sol·licitud d'informació pública de la que deriva la Reclamació.

#### **4. Sobre la falta de concreció invocada, la tasca complexa d'elaboració i reelaboració i el dret d'accés a al informació pública**

Fins ara, hem vist que aquesta Comissió considera que la informació sol·licitada, en el cas que existeix, és informació pública i no és pot considerar, en cap cas, una SAIP abusiva.

Dit això procedirem a analitzar en primer lloc la manca de concreció invocada per l'ICS de l'objecte de la SAIP i la Reclamació i de la que, en conseqüència, se'n deriven la resta de fonaments que basen la seva inadmissió.

L'objecte de la SAIP i la Reclamació es formulen exactament en els mateixos termes. La diferència rau en el fet que arran de la inadmissió, la persona reclamant afegeix uns arguments (antecedent 4) que segons l'ICS (antecedent 7) intenten "reconduir la pretensió accionada en la SAIP, del tot desproporcionada i abusiva, a uns terme mes continguts i reduïts, amb la clara intenció de rebre una acollida favorable per part d'aquesta autoritat [referint-se a la GAIP]". I afegeix que aquesta "reinterpretació" "és una pràctica que per repetida, no deixa del ser del tot fraudulenta i que per aquest motiu la GAIP no hauria d'emparar-la en fonament a un malentès "antiformalisme" en la tutela de l'exercici del dret a accedir a la informació pública, ja que això genera inseguretat jurídica comporta una situació de clara indefensió envers l'administració pública, en aquest cas l'ICS, que ha resolt la SAIP atenent als termes en què aquesta es formulava". És per això que considera que "no és admissible, ni des del punt de vista legal ni lògic, que la GAIP empari un exercici abusiu i esbiaixat del dret d'accés a la informació pública".

Al respecte d'aquestes i altres consideracions formulades per l'ICS, aquesta Comissió se centrarà única i exclusivament en les funcions que li són pròpies en relació a l'exercici del dret d'accés a la informació pública i no farà cap valoració respecte als comentaris i les consideracions sobre el que hauria de fer o no aquesta Comissió, que no fan més que qüestionar la naturalesa revisora de les reclamacions (article 1 del Manual de reclamació



davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública<sup>1</sup>) i tensionar el respecte institucional.

L'ICS, en l'informe requerit per la GAIP manifesta interès en poder emetre informe d'al·legacions “però la seva emissió esdevé impossible mentre la persona reclamant no concreti i aclareixi quin és el veritable objecte de la seva reclamació”. Al respecte cal recordar a l'ICS dues qüestions:

En primer lloc, l'informe requerit (antecedent 5) és “un informe sobre la reclamació i tota la informació o els antecedents que puguin ésser rellevants per a la resolució del procediment de reclamació”, no un informe d'al·legacions que no hi té cabuda en el marc actual. I “la manca de tramesa de la informació o la no emissió dels informes sol·licitats per la Comissió no impedeix que aquesta continuï la tramitació, sens perjudici de les responsabilitats disciplinàries que resultin procedents” (article 33.7 RGAIP)<sup>2</sup>.

En segon lloc, que l'article 28 LTAIPGB relatiu a sol·licituds imprecises diu:

“1. Si una sol·licitud d'accés a la informació pública s'ha formulat en termes imprecisos o massa genèrics, l'Administració ho ha de comunicar al sol·licitant i demanar-li que concreti la informació a la qual vol tenir accés. Aquest tràmit suspèn el termini per a resoldre.

2. L'Administració ha de prestar assessorament i assistència al sol·licitant perquè pugui concretar la petició a què fa referència l'apartat 1.

3. Si el sol·licitant no compleix el tràmit a què fa referència l'apartat 1 dins el termini establert, que no pot ésser inferior a deu dies, es considera que ha desistit del procediment i s'ha d'arxivar l'expedient, sempre que l'Administració hagi posat a disposició dels ciutadans els instruments adequats per a la cerca de la informació.

4. L'arxivament de l'expedient de sol·licitud d'accés a la informació pública no exclou el dret de presentar una nova sol·licitud que compleixi els requisits establerts per aquesta llei”.

En cap moment del procediment d'aquesta Reclamació l'ICS ha justificat el compliment d'aquest requisit legal en el cas que s'hagués presentat algun dubte i es requerís de concreció/aclariment. Utilitzant els mateixos termes de l'ICS “El termes en què es va plantejar la SAIP eren prou clars i comprensibles a ulls de qualsevol lector mitja, i en aquest sentit ni correspon a l'ICS endevinar quina era la veritable voluntat subjacent en una petició d'informació formulada amb prou claredat, ni pot aquest deixar de resoldre atenent estrictament al que per escrit se li demanava [.../...]”. I són justament aquests mateixos termes que va portar a la GAIP a l'admissió provisional de la Reclamació.

---

<sup>1</sup> <https://www.gaip.cat/web/content/pdf/Reglamentinormativainterna/Manual-de-reclamacio-GAIP-annex.pdf>

<sup>2</sup> <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/d/2017/07/18/111>

Arribats a aquest punt, es fa necessari descriure què s'entén per una descripció de llocs de treball (DLT) i quina funció té. Segons la Guia per elaborar la descripció dels llocs de treball de la Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració<sup>3</sup>, la DLT “és un document que vol recollir de manera sistematitzada i sintètica un conjunt d'informació que expliqui per què el lloc de treball és a l'organització, on s'ubica, què ha de fer i què se n'espera. El lloc de treball és la unitat elemental de l'estructura organitzativa i es defineix com el conjunt de funcions i tasques que, en un marc organitzatiu concret, condueixen a l'obtenció d'uns resultats. Disposar d'aquesta informació actualitzada és un bon exercici per a la planificació dels recursos humans, tant quantitativament com qualitativament, a la vegada que és un instrument que ha de facilitar la comunicació entre els caps i els seus col·laboradors a fi i efecte d'aclarir i concretar què és el que s'espera d'ells”.

D'acord amb aquesta guia, els principis bàsics de la DLT són:

- Objectivitat: cal analitzar el CONTINGUT DEL LLOC, no les característiques personals de la persona que l'ocupa.
- Contextualització: cal analitzar els llocs INTEGRATS en el seu marc organitzatiu, per la qual cosa la DLT ha de recollir els aspectes fonamentals d'aquest entorn.
- Temporalitat: cal recollir el contingut ACTUAL del lloc, no les seves projeccions de futur.
- Homogeneïtat: requereix COHERÈNCIA INTERNA i rigorositat tècnica.

Dit això, aquesta Comissió considera que la SAIP i la Reclamació, s'expressen amb prou claredat lectora pel que fa a la informació pública que es sol·licita que no és altra que la DLT i que com a aclariment afegeix “és a dir, la fitxa descriptiva de cada lloc de treball, l'organigrama i el seu manual de funcions, actualitzat i vigent, tant dels llocs de treball actuals com dels llocs de treball futurs si aquests últims estan descrits”. En definitiva, i com a aclariment, incorpora els aspectes que, d'acord amb la guia referenciada, formen part de la informació que ha de contenir la DLT.

Per tant, no és una qüestió de “malentès antiformalisme” la tutela que exerceix la GAIP en relació al dret d'accés a la informació pública, sinó un simple exercici de lectura sense necessitat de recórrer a “una suposada interpretació errònia” i sense necessitat que la persona reclamant hagi de “convèncer” a la GAIP del sentit de l'objecte de sol·licitud. La GAIP ja té suficient criteri a bastament acreditat en tota la seva trajectòria. Per això, la GAIP no considera que es tracti d'una petició “ex novo” i, per tant, no hi ha una reconducció ni interpretació, sinó

---

3

[https://eapc.gencat.cat/web/contenut/home/publicacions/col\\_leccio\\_eines\\_per\\_als\\_recursos\\_humans/02\\_guia\\_per\\_elaborar\\_la\\_descripcio\\_dels\\_llocs\\_de\\_treball/docs/einesrh02.pdf](https://eapc.gencat.cat/web/contenut/home/publicacions/col_leccio_eines_per_als_recursos_humans/02_guia_per_elaborar_la_descripcio_dels_llocs_de_treball/docs/einesrh02.pdf)



una SAIP formulada en temps i forma que ha estat inadmesa apel·lant per una banda el caràcter abusiu (i que ja s'ha considerat en el fonament jurídic anterior) i la tasca complexa d'elaboració i reelaboració (article 29 LTAIPBG i 66 DTAIP), i que de no atendre-la en fase de Reclamació només s'estaria dilatant innecessàriament el dret d'accés a la informació pública exercit per una persona que gaudeix, a més, d'un dret reforçat per la representació sindical que ostenta.

L'ICS tramet a la GAIP la relació de llocs de treball / places pressupostades que ascendeixen a 45.615 i diu "son tots ells llocs diferents perquè son tots susceptible de ser ocupats per un nombre correlatiu de diferents empleats de l'ICS i, de fet, la major part ho estan". Com hem vist més amunt, "el lloc de treball és la unitat elemental de l'estructura organitzativa i es defineix com el conjunt de funcions i tasques que, en un marc organitzatiu concret, condueixen a l'obtenció d'uns resultats". Així i per posar un parell d'exemples, el lloc de treball d'administratiu/iva (i que se'n comptabilitza un total de 1413 en el llistat), la DLT hauria de recollir per què el lloc de treball és a l'organització (missió), on s'ubica (enquadrament), què ha de fer (funcions i activitats) i que se n'espera (resultats); així mateix pel cas del Cap de Secció Radiodiagnòstic (23), etc...

Per tant, no es tracta de recopilar la informació de cadascuna de les places ocupades d'aquests 45.615 llocs de treball previstos en el pressupost, o sobre "un volum d'expedients de llocs de treball a revisar proper als 53.000 llocs" motiu pel qual es basa la consideració de tasca complexa d'elaboració i reelaboració i la qualifica de "tautològica des del mateix moment que legalment no existeix un lloc mentre no s'hagi creat conforme a dret ...), tasca inassumible, quan no impossible, amb els mitjans disponibles", sinó d'un nombre ostensiblement inferior i que l'ICS no ha precisat.

Pel que fa a la tasca complexa d'elaboració i reelaboració invocada, l'article 66.1.a) DTAIP considera que es pot aplicar tasca complexa "quan l'obtenció, l'extracció o la disposició de la informació sol·licitada impliqui una càrrega de treball inassumible o desproporcionada pel fet que la informació procedeix de diferents expedients, fonts d'informació, bases de dades o arxius, o es conté en un gran volum d'informació i no pugui ser realitzada amb l'ajuda dels mitjans informàtics disponibles". Així, i de la lectura de l'articulat es constata que per considerar aquesta complexitat, es requereix que es compleixin acumulativament les dues condicions: càrrega de treball inassumible o desproporcionada i que no es pugui fer per mitjans informàtics. Per altra banda, l'apartat 3 d'aquest article ja preveu que "la inadmissió de les sol·licituds per aquesta causa no es pot justificar exclusivament en el volum de la informació si la tasca d'elaboració o de recopilació no revesteix complexitat". I és que l'ICS ja reconeix "que la descripció i el contingut funcional dels llocs pels quals demana, en molts casos, ja es conté en normes jurídiques accessibles al públic" i "que d'existir fitxes de DLT amb descripció d'unes



funcions ja normativament i prèvia fixades, el contingut d'aquestes fitxes serà necessàriament coincident amb aquella descripció del lloc i de les seves funcions normativament fixada”.

Pel que fa als possibles límits que es poguessin derivar de la protecció de dades de caràcter personal, aquesta Comissió considera que no és d'aplicació donat que en la DLT (de la mateixa manera que en la RLT) no s'hi consignen.

No oblidem que, d'acord amb la referida guia, la DLT “és clau per a una bona gestió dels recursos humans a les organitzacions. Disposar d'aquesta informació actualitzada és un bon exercici per a la planificació dels recursos humans, tant quantitativament com qualitativament, a la vegada que és un instrument que ha de facilitar la comunicació entre els caps i els seus col·laboradors a fi i efecte d'aclarir i concretar què és el que s'espera d'ells”. Per tant, disposar d'aquest document per part d'un sindicat com a eina de control en la gestió dels recursos humans de l'administració reclamada, revesteix d'un interès públic superior que justifica l'accés.

Així doncs, i per tot el que s'ha exposat fins ara, aquesta Comissió considera que és pertinent estimar el dret d'accés a la informació pública sol·licitada de la DLT actuals que es disposi, és a dir, del recull sistemàtic i sintètic del conjunt d'informació que expliqui per què el lloc de treball és a l'organització, on s'ubica, què ha de fer i què se n'espera; així com la DLT dels llocs futurs, si aquests llocs de treballs ja han estat descrits.

En cas de no disposar de la informació sol·licitada, aquesta és justament la informació que cal donar.

##### **5. *Obligatorietat dels titulars de documents públics a disposar d'un sistema de gestió documental (SGD)***

L'article 7 de 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. Un concepte molt ampli que requereix dotar-se d'un seguit d'eines i instruments que permetin la millora dels processos, la seva normalització i estandardització, per tal de garantir el compliment de la normativa i la qualitat de la informació i la implementació de solucions que permetin garantir la correcta gestió de la informació pública. L'article 8 afegeix que l'organització, l'avaluació i la conservació dels documents públics i l'accés a aquests són responsabilitat directa dels titulars respectius.

En l'àmbit de la Generalitat, les seves entitats autònomes, empreses públiques i consorcis amb participació majoritària de la Generalitat, el SGD es regula pel Decret 76/1996, de 5 de març,



pel qual es regula el sistema general de gestió de la documentació administrativa i l'organització dels arxius de la Generalitat de Catalunya.

Pel que fa a gestió de la documentació i arxiu dels documents electrònics, 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; que l'arxiu dels documents i expedients electrònics ha d'assegurar la identitat i la integritat a llarg termini de la informació que contenen; que els documents públics electrònics han de tenir garantides l'autenticitat i la integritat dels continguts, i també la conservació de l'aparença i la funcionalitat originals i, quan escaigui, llur confidencialitat, durant el termini establert per la normativa vigent en matèria d'arxius i documents; que les administracions públiques han d'assegurar la possibilitat de transformar els documents per raons tecnològiques, per a adaptar-ne el format i la sintaxi informàtica a les necessitats de gestió i preservació establertes per la normativa d'arxius i documents; que els sistemes d'informació que utilitzin les administracions públiques incloses en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei han de garantir, sempre que sigui possible, l'autenticitat i la integritat de llurs dades, i també la traçabilitat de les accions que portin a terme; que les dades contingudes en els sistemes d'informació de les administracions públiques es consideren documents públics electrònics, i els són aplicables les disposicions d'aquesta llei relatives a l'arxiu electrònic.

Igualment, l'article 67 del El 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. En cas d'emprar solucions no corporatives, aquestes han de garantir el compliment de les polítiques de gestió documental al llarg de la fase de tramitació i han de ser aprovades d'acord amb l'apartat 2 de l'article 33 d'aquest Decret. L'article 68, relatiu a l'arxiu digital únic, detalla les característiques i condicions per garantir la implementació de les polítiques de gestió documental i el seu compliment.

Tanmateix, la LTAIPBG reconeix els sistemes de gestió de documents públics com a facilitadors de dades i documents autèntics (art. 5.2) i 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).

Altrament, l'article 19.2 de la Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català que regula els documents que integren el patrimoni documental de Catalunya inclou, entre altres, "els documents produïts o rebuts, en l'exercici de llurs funcions i com a conseqüència de llur activitat política i administrativa, per la Generalitat, pels ens locals i per les entitats autònomes,



les empreses públiques i les altres entitats que en depenen" i en conseqüència estan subjectes al Decret 13/2008, de 22 de gener, sobre accés, avaluació i tria de documents.

Així doncs, atenent a aquests preceptes legals, la informació sol·licitada i reclamada, en el cas que existeixi, pot formar part d'un o més d'un expedients administratius perfectament classificat que permeti la seva recuperació i facilitar-ne, si escau, l'accés.

## **6. 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.

## **7. 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 1 d'agost de 2024, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 859/2024 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada, d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 4.



2. Requerir a l'Institut Català de la Salut que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de dos mesos.
3. Requerir a l'Institut Català de la Salut a informar la GAIP, dins del termini de dos mesos, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.
4. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 859/2024 i donar publicitat 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, preferentment per correu electrònic adreçat a [gaip@gencat.cat](mailto:gaip@gencat.cat), per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web [www.gaip.cat](http://www.gaip.cat) l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

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

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