

## **Resolució 81/2018, de 18 d'abril**

**Número d'expedient de la Reclamació:** 75/2018

**Administració reclamada:** Direcció General de la Funció Pública. Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge.

**Informació reclamada:** Valoracions emprades per fixar complements retributius de determinats llocs de treball.

**Sentit de la Resolució:** Estimació.

**Resum:** Cal tenir en compte que el previst per la disposició addicional 1a.1 LTAIPBG només és aplicable a les persones interessades, mentre que les que no tenen aquesta condició poden exercir el seu dret d'accés als procediments oberts en termes similars als aplicables als procediments tancats; tenint això en compte, no seria admissible que les persones interessades tinguessin menors drets i garanties d'accés a la informació inclosa als procediments en els que tenen aquesta condició, respecte de les no interessades; per tant, l'aplicació preferent de la normativa reguladora del procediment que s'estigui aplicant en cap cas pot ser en detriment del dret d'accés de les persones interessades a la informació que forma part dels procediments oberts, i aquest dret inclou, si s'escau, el de poder reclamar la seva garantia davant la GAIP. L'únic que fa l'article 34.7 EBEP és establir una obligació d'informació (que, pel que sembla, la Direcció General de Funció Pública incompleix), no un règim especial d'accés a ella; per tant, és altament qüestionable que en aquest cas concorri un règim especial d'accés a la informació i la normativa específica corresponent; en tot cas, no s'ha acreditat. L'Administració també argumenta que en la negociació col·lectiva en el marc de la qual es demana la informació sol·licitada hi participen altres organitzacions sindicals, a més a més de la reclamant, de manera que facilitar-li a aquesta la informació sol·licitada podia plantejar algun tipus de conflicte en el dret de representació sindical en condicions d'igualtat; aquest argument no és versemblant, ja que totes les entitats sindicals que participen a la negociació (i en general qualsevol persona) pot demanar i obtenir la informació sol·licitada, de manera que també la pot aconseguir qualsevol de les altres organitzacions sindicals afectades; a més, si la Direcció general ho creu convenient, res impedeix que doni aquesta informació a totes les entitats sindicals que participen a la negociació; a més, encara que ho fos, de versemblant, només podria justificar la denegació de la informació sol·licitada si així ho establís una llei, i no és el cas.

**Paraules clau:** Generalitat. Sindicat. Personal. Retribucions. Complementos retributius. Reclamació contra desestimació. Procediments oberts. Règims especials d'accés a la informació. Negociació col·lectiva.

**Ponent:** Josep Mir Bagó.

### **Antecedents**

1. El 9 de març de 2018 entra a la GAIP la Reclamació 75/2018, presentada per la Candidatura autònoma de treballadors i treballadores de l'Administració de Catalunya (IAC CATAC) contra la Direcció General de Funció Pública de la Generalitat de Catalunya, en relació amb la informació indicada a l'antecedent següent. L'entitat reclamant no sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i

regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP promulgat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).

2. El 26 de gener de 2018 l'entitat reclamant, després d'invocar l'LTAIPBG, el Manual de valoracions de llocs de treball de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i l'ordre del dia de la reunió del 25 de gener de 2018 del grup de treball sobre Relacions de llocs de treball (RLT) de la Mesa sectorial de negociació del personal d'Administració i Tècnic de l'Administració de la Generalitat, en el que es preveuen canvis sobre l'assignació de complements de destinació i específics de varis llocs de treball, sol·licita la informació següent: *Els valors assignats als diferents paràmetres de les taules contingudes en el "Manual de valoracions de llocs de treball de l'Administració de la Generalitat de Catalunya", que determinen la puntuació per a l'assignació dels complements de destinació i/o específics, en relació amb cadascun dels fitxers següents de modificació de l'RLT: FEC17107, FEN17060 i FIT17085.* Demana que la informació li sigui lliurada preferentment en format electrònic.
3. El 22 de febrer de 2018 la directora general de la Funció Pública resol desestimar la sol·licitud d'informació anterior, sobre la base de l'argumentació següent: la disposició addicional 1a.1 LTAIPBG remet l'accés als expedients administratius en tràmit a la normativa reguladora dels procediments respectius i l'apartat 2 de la mateixa disposició estableix que les matèries que tenen un règim especial d'accés la legislació de transparència se'ls aplica només amb caràcter supletori; la informació sol·licitada forma part d'un procediment obert de negociació col·lectiva, en el que hi participa l'entitat reclamant, i que es regeix pel previst per l'article 34.7 del text refós de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic; segons aquesta normativa especial, *el dret a la informació dels representants sindicals en el marc de la negociació col·lectiva, que s'ha de satisfer de conformitat amb el principi de bona fe, comporta l'obligació de lliurar la informació que es considera necessària per aconseguir les finalitats abans esmentades, però no consagra un dret il·limitat a obtenir una informació que vagi més enllà de les exigències previstes legalment i convencionalment;* així mateix, caldria tenir en compte que l'entitat reclamant no és l'única que participa a la mesa de negociació, de manera que si obtingués la informació sol·licitada per aquesta via paral·lela es podria plantejar algun conflicte en relació amb l'exercici de la representativitat sindical en igualtat de condicions. A partir d'aquestes consideracions i de la referència a què la negociació sindical en el marc de la qual es demana la informació encara és oberta, es denega la informació sol·licitada.
4. La Reclamació presentada el 9 de març de 2018 es fonamenta en les consideracions següents:
  - No és cert que la informació demanada sigui afectada per un règim especial d'accés a la informació. L'únic que estableix l'EBEP és que les matèries que afecten les condicions de treball han de ser objecte de negociació.
  - Si bé és cert que el procediment afectat estava en tràmit quan es va sol·licitar i denegar la informació, va deixar d'estar-hi pocs dies després (i l'Administració podia haver subministrat la

informació en aquest moment, cosa que no va fer) i l'assumpte que era afectat per la informació sol·licitada ja havia estat aplicat prèviament a la sol·licitud.

- És inversemblant l'argument de què facilitar la informació demanada podia plantejar algun conflicte en relació al principi de negociació en igualtat de condicions entre els diferents sindicats participants, ja que qualsevol d'ells pot demanar aquesta informació.

En conseqüència, demana l'anul·lació de la resolució de la directora general de la Funció Pública indicada a l'antecedent anterior i l'accés a la informació sol·licitada indicada a l'antecedent 2.

5. El 15 de març de 2018 la GAIP comunica la Reclamació a la Direcció General de la Funció Pública i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
6. El 9 d'abril de 2018 la GAIP rep l'informe de la Direcció General de la Funció Pública, que posa en relleu les consideracions següents:
  - La disposició addicional 1a.1 LTAIPBG estableix que l'accés de les persones interessades als procediments administratius oberts es regeix per la normativa reguladora del corresponent procediment administratiu.
  - La informació sol·licitada forma part d'un procediment que en el moment de la sol·licitud i de la resposta donada per Funció Pública era obert.
  - La disposició addicional 1a.2 LTAIPBG disposa que l'accés a la informació relativa a les matèries que tenen establert un règim especial d'accés es regeix per la seva normativa específica, i que se'ls aplica l'LTAIPBG supletòriament.
  - L'accés a la informació sol·licitat té un règim especial d'accés, que és el que regula la negociació col·lectiva en l'àmbit de les administracions públiques (article 34.7 EBEP), en el marc del qual les representants sindicals poden demanar la informació corresponent.
  - El 15 de març de 2018 el sindicat reclamant hauria presentat una nova sol·licitud d'informació, que inclou la indicada a l'antecedent 2; atès que el procediment de modificació dels llocs de treball sobre els quals demana informació a aquesta data ja estarien tancats, la Direcció General afirma que la seva resolució sobre aquesta segona sol·licitud "haurà de ser estimatòria, atès que no concorren límits".

## Fonaments jurídics

1. *Objecte de la Reclamació*



L'objecte de la Reclamació és la resolució de la directora general de la Funció Pública de 22 de febrer de 2018, que desestima la sol·licitud d'informació presentada per l'entitat reclamant el 26 de gener de 2018.

Els antecedents posen de manifest que la informació desestimada per aquella resolució va ser sol·licitada de nou el 15 de març de 2018, un cop tancat el procediment del que formaria part la informació demanada, i que la Direcció general de la Funció pública considera que procedirà l'estimació d'aquesta segona sol·licitud.

Aquests fets requereixen que es valori fins a quin punt cal considerar viva i necessitada de resolució de la GAIP una Reclamació que demana l'accés a una informació que ha estat sol·licitada de nou en un segon procediment de sol·licitud d'informació pública, que previsiblement serà estimat per l'Administració competent.

El fet que una de les pretensions d'aquesta Reclamació sigui l'anul·lació de la resolució de la Direcció general de Funció pública de 22 de febrer de 2018, pretensió de la que l'entitat reclamant no ha desistit, justifica per si sola la vigència de la Reclamació i la necessitat d'una resolució de la GAIP, fins i tot en el cas que la informació sol·licitada hagi estat lliurada a l'entitat reclamant a resultes d'una segona sol·licitud. Així mateix, la resolució expressa d'aquesta Reclamació també és aconsellable als efectes d'establir criteris i antecedents de cara el futur, ja que és més que previsible la reiteració de sol·licituds d'informació amb objecte i circumstàncies similars a les d'aquest cas.

## *2. L'accés a la informació que forma part de procediments oberts*

La principal raó invocada per l'Administració per denegar la informació sol·licitada és que formaria part d'un procediment obert i que, en aplicació de la disposició addicional 1a.1 LTAIPBG, l'accés a ella no es regiria per la legislació de transparència i accés a la informació pública, sinó per la de procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Sense qüestionar que la informació sol·licitada forma part efectivament d'un procediment obert, cal assenyalar que aquest fet no justifica la seva denegació. Des de la resolució de 23 de desembre de 2015, sobre la Reclamació 17/2015, la GAIP ve entenent (Dictamen 1/2016 i diverses resolucions en el mateix sentit) que la circumstància de formar part d'un procediment obert no exclou el dret d'accés a la informació pública, tant per part de les persones no interessades, com de les interessades, i que la disposició addicional 1a.1 LTAIPBG s'ha d'interpretar en el sentit que les eventuais sol·licituds d'accés i reclamacions davant la GAIP de les persones interessades respecte d'informació que forma part dels procediments corresponents no pot afectar la seva posició jurídica en els procediments en qüestió, que són regulats per la normativa respectiva de procediment administratiu.

Així mateix, cal tenir en compte que el previst per la disposició addicional 1a.1 LTAIPBG només és aplicable a les persones interessades, mentre que les que no tenen aquesta condició poden exercir el seu dret



d'accés als procediments oberts en termes similars als aplicables als procediments tancats; tenint això en compte, no seria admissible que les persones interessades tinguessin menors drets i garanties d'accés a la informació inclosa als procediments en els que tenen aquesta condició, respecte de les no interessades; per tant, l'aplicació preferent de la normativa reguladora del procediment que s'estigui aplicant en cap cas pot ser en detriment del dret d'accés de les persones interessades a la informació que forma part dels procediments oberts, i aquest dret inclou, si s'escau, el de poder reclamar la seva garantia davant la GAIP.

En conseqüència, procedeix desestimar la invocació feta per la resolució de la Direcció General de la Funció Pública de 22 de febrer de 2018 a la disposició addicional 1a.1 com a justificació per denegar la informació facilitada.

### 3. Règims especials d'accés a la informació

Una segona raó esgrimida per l'Administració per denegar la informació sol·licitada és que es demana en el marc d'un procediment de negociació col·lectiva i per tant, d'acord amb el previst per l'article 34.7 EBEP, l'exercici del dret a accedir-hi s'ha de regir per la normativa de negociació sindical, que en aquest cas constituïria el règim especial d'accés d'aplicació preferent previst per la disposició addicional 1a.2 LTAIPBG.

La disposició addicional 1a.2 LTAIPBG estableix que "l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei". L'única referència específica que fa l'Administració a un eventual règim especial d'accés d'aplicació preferent a aquest cas és a l'article 34.7 EBEP, segons el qual les parts de la negociació col·lectiva en l'àmbit de l'ocupació pública han d'actuar de bona fe i proporcionar-se la informació que precisin sobre la negociació. L'únic que fa aquest precepte és establir una obligació d'informació (que, no només no contraduï, sinó que reforça l'obligació general establerta per l'LTAIPBG que tenen les Administracions públiques de donar accés a la informació que tenen al seu poder i que, pel que sembla, la Direcció General de Funció Pública incompleix en aquest cas), no un règim especial d'accés a ella. Per tant, és altament qüestionable que en aquest cas concorri un règim especial d'accés a la informació i la normativa específica corresponent; en tot cas, no s'ha acreditat.

Però fins i tot si hi hagués un règim especial d'accés, regulat per la seva normativa específica, no exclouria l'aplicació amb caràcter supletori dels mecanismes de garantia de l'LTAIPBG. L'argumentació aportada per la Direcció General no concreta quina hauria de ser la via de garantia establerta per la normativa especial pel cas que l'Administració no faciliti la informació sol·licitada; cal suposar que, en darrera instància, deu ser la judicial. Doncs bé, sense detriment d'aquesta via, res s'ha al·legat que impedeixi la reclamació voluntària prèvia davant la GAIP.



En conseqüència, el fet que hi hagi normativa sectorial especial que incideixi en la regulació de l'accés a la informació sol·licitada no exclou l'aplicació de l'LTAIPBG, inclosa la reclamació davant la GAIP si l'Administració incompleix la seva obligació de donar accés a la informació sol·licitada.

#### 4. *Dret d'accés a la informació reclamada*

El sindicat reclamant té dret a la informació sol·licitada, per un doble motiu. Per una banda, perquè és informació pública, en el sentit que dóna a aquest terme l'article 2.b LTAIPBG (la informació elaborada per l'Administració i la que té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions).

Per una altra, perquè la legislació especial aplicable al cas (l'article 34.7 EBEP) obliga expressament les parts (en aquest cas, a la part Administració pública) a facilitar a l'altra la informació que precisi per a la negociació, i si el sindicat reclamant la demana invocant precisament la mesa de negociació en la que s'ha de tractar la qüestió concernida per la informació sol·licitada, és que té incidència en aquesta negociació.

Per les raons exposades als dos fonaments jurídics anteriors, la disposició addicional al·legada per la Direcció General no justifica denegar la informació sol·licitada.

L'Administració també argumenta que en la negociació col·lectiva en el marc de la qual es demana la informació sol·licitada hi participen altres organitzacions sindicals, a més a més de la reclamant, de manera que facilitar-li a aquesta la informació sol·licitada podia plantejar algun tipus de conflicte en el dret de representació sindical en condicions d'igualtat. Aquest argument no és versemblant, ja que totes les entitats sindicals que participen a la negociació (i en general qualsevol persona) pot demanar i obtenir la informació sol·licitada, de manera que també la pot aconseguir qualsevol de les altres organitzacions sindicals afectades. A més, si la Direcció General ho creu convenient, res impedeix que doni aquesta informació a totes les entitats sindicals que participen a la negociació. A més, encara que ho fos, de versemblant, només podria justificar la denegació de la informació sol·licitada si així ho establís una llei, i no és el cas.

En conseqüència, procedeix declarar el dret de l'entitat reclamant a la informació sol·licitada i, en la mida que la va denegar, també procedeix declarar l'anul·lació de la resolució de la Directora general de la Funció pública de 22 de febrer de 2018. També cal requerir el lliurament a la persona reclamant de la informació sol·licitada, si bé només pel cas que encara no li hagi estat lliurada, bé en compliment extemporani de la sol·licitud de la que deriva aquesta Reclamació, bé en resposta a una nova sol·licitud d'informació.

#### 5. *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 previst pels articles 48 i 49 RGAIP i per 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.

#### 6. *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 18 d'abril de 2018, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 75/2018 i declarar el dret del sindicat reclamant a la informació sol·licitada indicada a l'antecedent 2.
2. Anul·lar la resolució de la Directora General de la Funció Pública de la Generalitat, que va denegar la informació indicada a l'antecedent anterior.
3. Requerir a la Direcció General de la Funció Pública de la Generalitat que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies, tot informar-ne a la GAIP, si encara no li ha facilitada.
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 75/2018 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 18 d'abril de 2018

Elisabet Samarra i Gallego

Presidenta

---

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i 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.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adreci la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

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.