

Resolució 118/2018, d'1 de juny

Número d'expedient de la Reclamació: 70/2018.

Administració reclamada: Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat.

Informació reclamada: Hores extres i prolongacions de jornada dels agents de la Guàrdia Urbana.

Sentit de la Resolució: Desestimació.

Resum: La GAIP és competent per resoldre aquesta Reclamació, sens perjudici que l'Ajuntament no hagi aplicat la legislació de transparència en la tramitació de la respectiva sol·licitud d'informació pública i que, si escau, procedeixi aplicar preferentment a l'LTAIPBG el règim especial d'informació previst per la legislació laboral, sindical o de funció pública. Si bé la intencionalitat de la sol·licitud d'informació i de la Reclamació poden ser les que indiquen les al·legacions de la persona reclamant, el cert és que el que ha demanat efectivament, tant en un procediment com en l'altre, és el que expressen la literalitat de la seva sol·licitud i del seu formulari de reclamació, que coincideixen en demanar el percebut per cada agent de la Guàrdia Urbana en concepte d'hores extraordinàries i de prolongació de jornada, sense fer cap referència a les circumstàncies que les justifiquen; i el que han d'atendre, tant l'Ajuntament, com aquesta Comissió de Garantia, és la literalitat de la sol·licitud i de la Reclamació formulades, i no la intencionalitat o finalitat amb les que es presenten; en conseqüència, procedeix desestimar aquesta Reclamació, perquè la informació sol·licitada i reclamada ja havia estat facilitada, abans de la seva presentació, a la persona reclamant. L'article 10 de la LOLS fa extensius als delegats sindicals que representen les corresponents seccions sindicals els drets legalment reconeguts als òrgans de representació; per tant, des d'un punt de vista subjectiu procedeix reconèixer a la persona reclamant els drets d'accés a la informació especialment reforçats que els articles 40 EBEP i 64 ET atribueixen als òrgans de representació del personal. Tenint en compte la naturalesa i característiques de la informació demanada i la condició de secció sindical de la persona reclamant, és procedent declarar el seu dret a obtenir-la; no gensmenys, i atès que aquesta informació amb les dades personals dels treballadors i treballadores que perceben les retribucions corresponents a les hores extres i de prolongació de jornada realitzades en principi no seria accessible a la ciutadania en general, caldria instar a la secció sindical reclamant a mantenir la confidencialitat d'aquesta informació i a no difondre-la llevat que no sigui imprescindible per posar de manifest eventuals situacions irregulars detectades en base a ella.

Paraules clau: Ajuntament. Sindicat. Personal. Hores extres. Reclamació contra silenci. Règim especial d'accés. Límits. Dades personals. Deure de confidencialitat. Inadmissió. Ampliació d'objecte.

Ponent: Josep Mir Bagó.

Antecedents

1. El 8 de març de 2018 entra a la GAIP la Reclamació 70/2018, presentada pel sindicat PAS-GIGU contra l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, en relació amb la informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, de 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 6 d'abril de 2017 el sindicat reclamant sol·licita al Departament de Recursos Humans de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat la informació següent:

2.1. Llistat de la totalitat d'agents de la Guàrdia Urbana, amb el còmput individualitzat d'hores extres realitzades durant l'any 2016.

2.2. Llistat de la totalitat d'agents de la Guàrdia Urbana, amb el còmput individualitzat d'hores de prolongació de jornada de l'any 2016.

Aquesta mateixa sol·licitud és reiterada el 14 de setembre de 2017.

3. La Reclamació presentada el 8 de març de 2018 assenyala que l'Ajuntament no hauria donat resposta a l'anterior sol·licitud.
4. El 12 de març de 2018 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat 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.
5. El 19 d'abril de 2018 la GAIP rep l'informe de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, que argumenta que la informació sol·licitada pel sindicat reclamant el 17 de setembre de 2017 indicada a l'antecedent 2 "és una informació que rep puntualment, com qualsevol altra secció sindical de l'Ajuntament, al ser-li notificada cada mes la resolució per la qual s'aproven les variacions de nòmina". Aquest seria el motiu pel qual no s'hauria resolt la sol·licitud d'informació de la qual deriva aquesta Reclamació, ja que demanava una informació que ja era a mans del sol·licitant. L'informe municipal s'acompanya d'un informe que descriu aquest procediment.

Així mateix, l'informe exposa que l'Ajuntament d'Hospitalet de Llobregat ha valorat, en general, si les sol·licituds d'informació dels sindicats s'han de canalitzar o no per la legislació de transparència i accés a la informació pública, arribant a diverses conclusions en base a les quals aquest Ajuntament no tramita les sol·licituds d'informació dels sindicats, que tenen per objecte informació que resulti "inexcusablement necessària perquè l'organització sindical pugui realitzar les funcions de control que li són pròpies", seguint el procediment que té definit per a les sol·licituds d'informació pública i, en comptes d'això, el que fa és derivar-les al Servei de Recursos Humans, per tal que sigui aquest servei el que faciliti la informació sol·licitada.

6. El 25 d'abril de 2018 la GAIP trasllada l'informe municipal a la persona reclamant, amb l'advertiment que si no argumenta el contrari en el termini de cinc dies es presumirà que li ha



estat facilitada la informació sol·licitada i, en conseqüència, es procedirà a finalitzar la Reclamació.

7. El 8 de maig de 2017 el sindicat reclamant assenyala el següent: “no demanem dades de l'expedient informatiu (resolució núm. 3651/2016), que ja ens va ser entregat; demanem informació referent a què tant en les hores extres, com en les prolongacions efectuades durant l'any 2016, a més de posar les quanties econòmiques rebudes per cada treballador, es relacioni cada quantitat econòmica rebuda per treballador, amb el número d'hores realitzades, tant extraordinàries com de prolongació de jornada, que generen les quantitats relacionades, així com la qualitat d'aquestes hores (hores extraordinàries, hores festives, hores festives i nocturnes), i el tipus de servei extraordinari realitzat”.
8. Vist que el que demana el sindicat reclamant és informació que pot afectar dades personals protegides per la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre (LOPD), i d'acord amb el que preveu l'article 42.8 LTAIPBG, el ponent decideix sol·licitar un informe sobre la Reclamació a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) i comunicar-ho a les parts, als efectes de l'eventual ampliació del termini per resoldre que pot comportar aquest fet.
9. El 29 de maig de 2018 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou el següent: *La normativa de protecció de dades no impediria comunicar a la persona que sol·licita l'accés, el còmput individualitzat d'hores de prolongació de jornada així com les hores extres realitzades pels membres de la Guàrdia Urbana durant el període de temps sol·licitat, sempre que aquesta informació es faciliti de manera dissociada, sense que sigui possible la identificació directa o indirecta dels treballadors afectats.*

Entre els arguments que fonamenten aquesta conclusió cal posar en relleu els següents: “No es pot obviar el fet que una relació individualitzada d'hores realitzades per cada treballador, pugui ser rellevant si el que es vol comprovar és el grau de compliment de les normes o pactes establerts al respecte, i detectar eventuais actuacions irregulars que s'hagin pogut produir a l'hora d'assignar hores extraordinàries a uns determinats treballadors o a uns altres. En efecte, el nombre d'hores extraordinàries assignades a cada treballador, la data de realització, el motiu, i el sistema de compensació i/o pagament, permetria comprovar si l'assignació d'aquestes hores s'ha fet respectant els criteris establerts, com per exemple el nombre màxim d'hores extres a realitzar per cada treballador, les circumstàncies d'excepcionalitat o necessitat que les justifiquen o si s'ha emprat el sistema de retribució o compensació amb hores de descans. Tot això, es correspon amb informació directament relacionada amb la gestió dels recursos humans per part de la corporació amb una clara repercussió en el cost del servei. Tot i així, a efectes de transparència el que persegueix la legislació de transparència és poder avaluar la gestió realitzada per l'òrgan responsable de la corporació així com eventuais actuacions arbitràries



produïdes. I aquesta avaluació es pot fer sense necessitat de sacrificar la privacitat dels treballadors afectats (...) En aquest cas, la finalitat de transparència es pot assolir igualment facilitant la informació de manera dissociada, això és, de forma que no permeti la identificació ni directa ni indirecta del treballador. A tal efecte, es podria lliurar la relació del còmput individualitzat d'hores d'extensió de jornada així com el d'hores extraordinàries amb un simple codi o número que no es pugui vincular amb un treballador concret.

Per una altra banda, cal indicar també que l'informe de l'APDCAT té en compte la condició de secció sindical que té el sindicat reclamant i valora els efectes que això podria tenir en relació amb el seu dret d'accés a informació pública: *"cal tenir en consideració que la persona que presenta la sol·licitud d'accés ho fa en representació d'una secció sindical de l'ajuntament en la seva qualitat de president. D'acord amb el Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (TRLEBEP) (art 39), i l'Estatut dels Treballadors, Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre (ET) (art.63), són les juntes o els delegats de personal i el Comitè d'Empresa, els òrgans específics de representació dels funcionaris i dels treballadors públics amb contracte laboral respectivament i, com a tals, exerceixen les funcions que els atorga l'article 40 TRLEBEP i 64 ET, entre d'altres, "recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento" (art 40.1.a TRLEBEP) o "ser informados de todas las sanciones impuestas por faltas muy graves". Art.40.1.c TRLEBEP). Tenint en compte que, en el cas que ens ocupa, la informació sol·licitada no formaria part de la informació que d'acord amb l'article 40 de TRLEBEP ha de ser comunicada als representats dels funcionaris, i per una altra que el subjecte reclamant, tot i ser representant d'una secció sindical no acredita que tingui la consideració de representant dels treballadors en els termes de l'article 39 de l'TRLEBEP, cal analitzar aquesta sol·licitud d'accés d'acord amb el règim previst en la legislació de transparència".*

Fonaments jurídics

1. Valoració de la condició de representant dels treballadors que té la persona reclamant

Els antecedents posen de manifest que aquesta Reclamació, així com també la sol·licitud d'informació de la que deriva, ha estat presentada per un sindicat (concretament, per una secció sindical), és a dir, per representants de treballadores i treballadors. Cal valorar les conseqüències que pot tenir aquest fet, als efectes de l'exercici del dret d'accés a la informació pública.



Per una banda, l'informe municipal referit a l'antecedent 5 assenyala que l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, després de valorar la qüestió, ha decidit tramitar les sol·licituds d'informació presentades pels sindicats, i que tenen per objecte informació que resulti "inexcusablement necessària perquè l'organització sindical pugui realitzar les funcions de control que li són pròpies", no seguint el procediment previst per a l'exercici del dret d'accés a la informació pública, sinó derivant-les al Servei de Recursos Humans.

No sembla que es pugui objectar aquesta manera de fer, que té plena cabuda en l'autonomia que sens dubte tenen els ajuntaments per establir, en el marc de la legislació aplicable, el procediment més adequat per tramitar els procediments de la seva competència; i en aquest cas no sembla que la legislació vigent pugui qüestionar l'opció presa per l'Ajuntament; és més: aquesta opció pot tenir perfectament l'empара de la disposició addicional 1ª.2 LTAIPBG, segons la qual "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". En aquest cas tant l'Estatut dels Treballadors, ET, (especialment el seu article 64), com l'Estatut bàsic dels empleats públics, EBEP (especialment el seu article 40), estableixen previsions específiques d'informació a favor de la representació dels treballadors (i que l'article 10 de la Llei orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de Llibertat sindical, LOLS, fa extensives als delegats sindicals) que poden justificar el procediment intern aplicat per l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat per facilitar-los informació. Sempre que, naturalment, amb el procediment optat es garanteixi el contingut del dret d'accés a la informació pública que sigui procedent.

Per una altra banda, s'ha de subratllar que la finalitat de les previsions específiques de la normativa laboral i de funció pública en matèria de dret d'accés a la informació pública és la de garantir uns drets especials d'accés a la informació, que reforcen i són sens perjudici del dret general d'accés garantit per l'LTAIPBG. És a dir: les organitzacions sindicals ostenten els drets d'accés a la informació pública garantits per la legislació de transparència i, a més a més, els que específicament els reconeixen la legislació laboral i de funció pública. Es podria dir, per tant, que tenen un dret reforçat d'accés en les matèries pròpies de la seva funció representativa, dret reforçat que té el corresponent contrapunt en el seu deure de sigil i de respecte a la confidencialitat en aquelles matèries que legalment procedeixi i, en general, en relació amb aquelles informacions a les que poden accedir en base a la seva condició i no estan a l'abast de la ciutadania en general (articles 65 ET i 10.3.1 LOLS). En el proper fonament jurídic es valora fins a quin punt concorren en aquest cas dades l'accés a les quals transcendeixen el dret d'accés de la ciutadania en general i requereixen tenir en compte el dret especial d'accés a la informació reconegut per la legislació laboral, sindical i de funció pública.

En tot cas, el que sí que cal puntualitzar en relació amb el que s'acaba de dir, per si hi hagués algun dubte, és que les eventuais singularitats del contingut i abast i del procediment intern seguit per



l'Ajuntament per tramitar les sol·licituds d'informació presentades pels sindicats no treuen la capacitat de la GAIP per revisar les resolucions municipals resultants. Són molt nombroses les resolucions de la GAIP en matèries que tenen establert un règim especial d'accés (dret a la informació dels i de les electes locals, informació ambiental, interessats i interessades en relació amb un expedient administratiu obert, representants sindicals) que consideren que si bé en base a la disposició addicional 1^a LTAIPBG cal aplicar preferentment el règim especial i només supletòriament el dret d'accés regulat per la legislació de transparència, la garantia de la via de reclamació davant la GAIP forma part del règim supletori, ja que en cap dels règims especials d'accés aplicats fins ara no es preveu cap especialitat pel que fa a les vies de garantia del dret d'accés, de manera que en tots aquests casos és procedent la via voluntària (i més favorable al dret d'accés) de reclamar davant la GAIP les eventuais denegacions o restriccions de l'accés a la informació sol·licitat en el marc dels règims especials citats, i la GAIP resoldrà aplicant preferentment el règim especial i supletòriament el general de l'LTAIPBG.

En conseqüència, la GAIP és competent per resoldre aquesta Reclamació, sens perjudici que l'Ajuntament no hagi aplicat la legislació de transparència en la tramitació de la respectiva sol·licitud d'informació pública i que, si escau, procedeixi aplicar preferentment a l'LTAIPBG el règim especial d'informació previst per la legislació laboral, sindical o de funció pública.

2. La informació sol·licitada ja és a mans de la persona reclamant

Tot i que el text de la sol·licitud d'informació presentada a l'Ajuntament (antecedent 2) i el que assenyala la informació sol·licitada al formulari de la Reclamació són idèntics, l'informe municipal (antecedent 5) i les al·legacions de la persona reclamant (antecedent 7) aportats a aquest procediment posen de manifest que la finalitat d'aquesta Reclamació (i de la sol·licitud d'informació de la qual deriva) és diferent del que es pot deduir del text de la sol·licitud.

La sol·licitud d'informació de la qual deriva aquesta reclamació, presentada a l'Ajuntament i reproduïda al formulari de Reclamació, identifica en els següents termes la informació demanada: "Llistat de la totalitat d'agents de la Guàrdia Urbana, amb el còmput individualitzat d'hores extres realitzades durant l'any 2016. Llistat de la totalitat d'agents de la Guàrdia Urbana, amb el còmput individualitzat d'hores de prolongació de jornada de l'any 2016".

Segons l'informe municipal, l'Ajuntament no facilita aquesta informació perquè considera que ja hauria estat lliurada a l'entitat reclamant, de forma ordinària, mitjançant les resolucions mensuals d'aprovació de les variacions de nòmina, fet que admet la reclamant, ja que en les seves al·legacions el que argumenta és que, a més de les quanties econòmiques rebudes per cada treballador en concepte d'hores extraordinàries o de prolongació de jornada (que és la informació que admet anar rebent com



a secció sindical amb les resolucions mensuals d'aprovació de les variacions de nòmina), també vol que es relacioni cada quantitat econòmica rebuda per treballador amb el número d'hores realitzades, tant extraordinàries com de prolongació de jornada, que generen les quantitats relacionades, així com la qualitat d'aquestes hores (hores extraordinàries, hores festives, hores festives i nocturnes) i el tipus de servei extraordinari realitzat. El que espera obtenir, per tant, és una informació addicional a la que mensualment reben les seccions sindicals.

El cas és, però, que si bé la intencionalitat de la sol·licitud d'informació i de la Reclamació poden ser les que indiquen les al·legacions de la persona reclamant, el cert és que el que ha demanat efectivament, tant en un procediment com en l'altre, és el que expressen la literalitat de la seva sol·licitud i del seu formulari de reclamació, que coincideixen en demanar el percebut per cada agent de la Guàrdia Urbana en concepte d'hores extraordinàries i de prolongació de jornada, sense fer cap referència a les circumstàncies que les justifiquen. I el que han d'atendre, tant l'Ajuntament, com aquesta Comissió de Garantia, és la literalitat de la sol·licitud i de la Reclamació formulades, i no la intencionalitat o finalitat amb les que es presenten.

En conseqüència, procedeix desestimar aquesta Reclamació, perquè la informació sol·licitada i reclamada ja havia estat facilitada a la persona reclamant i en conseqüència la resposta municipal reclamada és ajustada a dret.

Això no treu que la persona reclamant pugui sol·licitar de nou la informació que volia obtenir amb aquest procediment, expressant clarament el seu abast i el seu contingut. En aquest sentit, i donat que la intencionalitat de la persona reclamant no s'ha posat de manifest fins a estar molt avançada la tramitació d'aquest procediment, la GAIP aprofita les aportacions requerides, especialment l'informe de l'APDCAT, per pronunciar-se sobre el dret de la persona reclamant a obtenir-la.

3. Dret d'accés a la informació sol·licitada i valoració dels límits que hi concorren

La informació sol·licitada és informació pública, ja que consisteix en dades determinades relatives a la gestió de personal municipal, rellevants per als seus drets i deures, per al servei que aquest personal presta a la comunitat i amb conseqüències directes per a la disposició de recursos públics. Per tant, en principi s'ha de suposar que aquesta informació és susceptible de ser objecte de l'exercici del dret d'accés, sens perjudici dels eventuais límits concurrents oposables.

L'informe de l'APDCAT aportat a aquest procediment afirma que si bé des del punt de vista de la transparència és procedent la divulgació de la informació sol·licitada, considera que la finalitat de l'accés de controlar la gestió de personal es pot assolir sense necessitat de facilitar les dades relatives a la identitat del personal afectat, de manera que propugnaria facilitar la informació sol·licitada però sense que es pugui connectar a cada una de les persones concernides.



Aquesta conclusió de l'APDCAT i les valoracions que la fonamenten són escaients aplicades a qualsevol persona que vulgui accedir a la informació objecte d'aquesta Reclamació. En aquest cas qui demana la informació és una secció sindical de l'Ajuntament, condició que reforça el seu dret d'accés a determinada informació relacionada amb l'exercici de les seves funcions i que l'informe de l'APDCAT no ha valorat suficientment.

Per una banda, aquest informe assenyala que la persona reclamant, tot i ser representant d'una secció sindical, no acreditaria tenir la consideració de representant dels treballadors en els termes de l'article 39 EBEP (que regula els òrgans de representació dels funcionaris i les funcionàries públiques: Delegats de personal i Juntes de personal). Sens perjudici d'això, també cal tenir en compte que, addicionalment, l'article 10 de la LOLS fa extensius als delegats sindicals que representen les corresponents seccions sindicals els drets legalment reconeguts als òrgans de representació. Per tant, des d'un punt de vista subjectiu procedeix reconèixer a la persona reclamant els drets d'accés a la informació especialment reforçats que els articles 40 EBEP i 64 ET atribueixen als òrgans de representació del personal.

Per una altra banda, i des d'un punt de vista objectiu, la informació sol·licitada encaixa plenament dins de l'apartat 40.1.a EBEP, en qualitat d'informació que ha de ser facilitada a la representació del personal (aquest apartat es refereix amb aquesta finalitat a les "dades sobre evolució de les retribucions", que sens dubte deuen incloure les percepcions que resulten de les hores extres i de prolongació de jornada i les circumstàncies que les justifiquen), i així ho ve sent (si bé amb un abast de detall i motivació inferior al sol·licitat) a les seccions sindicals de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat. En aquest sentit, l'informe municipal aportat a aquest procediment qualifica la informació sol·licitada, que és facilitada seguint el procediment especial davant el servei de Recursos Humans, a diferència del tractament ordinari rebut per les sol·licituds d'informació municipal presentades per la ciutadania en general, com d'informació "inexcusablement necessària perquè l'organització sindical pugui realitzar les funcions de control que li són pròpies".

Per tant, tenint en compte la naturalesa i característiques de la informació demanada i la condició de secció sindical de la persona reclamant, és procedent declarar el seu dret a obtenir-la. Nogensmenys, i atès que aquesta informació amb les dades personals dels treballadors i treballadores que perceben les retribucions corresponents a les hores extres i de prolongació de jornada realitzades en principi no seria accessible a la ciutadania en general, caldria instar a la secció sindical reclamant a mantenir la confidencialitat d'aquesta informació i a no difondre-la llevat que no sigui imprescindible per posar de manifest eventuais situacions irregulars detectades en base a ella.



4. *Publicitat de les resolucions de la GAIP*

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió d'1 de juny de 2018, resol per unanimitat:

1. Desestimar la Reclamació 70/2018 perquè la persona reclamant ja té la informació demanada i per tant la resposta municipal reclamada és ajustada a dret.
2. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 70/2018 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 1 de juny de 2018

Elisabet Samarra i Gallego

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.