

Resolució 152/2019, del 22 de març

Número d'expedient de la reclamació: 23/2019

Administració reclamada: Ajuntament de Rubí

Informació reclamada: Informe relatiu als canvis de conceptes retributius del personal auxiliar administratiu de l'Ajuntament.

Sentit de la Resolució: Estimació

Resum: L'Ajuntament de Rubí no ha atès el requeriment de la GAIP d'aportar-li l'expedient de la sol·licitud d'accés que porta causa d'aquesta reclamació, ni la informació relacionada amb el seu posicionament jurídic en relació amb la sol·licitud o els motius en què justifiqui la seva desatenció, incomplint així el deure de col·laboració amb la GAIP establert a l'article 33.4 RGAIP, però d'acord amb l'article 33.7 RGAIP, s'ha continuat amb el procediment i l'Administració quedarà igualment vinculada i obligada pel sentit i pels termes d'aquesta Resolució. La petició la fa una secció sindical de l'Ajuntament. Tot i trobar-nos en el marc d'un procediment d'accés emparat en l'LTAIPBG, no només és possible, sinó que és necessari tenir en compte el dret reforçat del sindicat en l'accés a informació relacionada amb les polítiques de personal i l'evolució de les retribucions (article 64 del Text refós de l'Estatut dels Treballadors, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre, i article 40.1.a del Text refós de l'estatut bàsic de l'empleat públic aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre,) i la finalitat de l'accés, directament relacionada amb l'exercici d'aquesta representació del personal per la qual l'accés a la informació reconegut a les normes anteriorment citades, i que l'article 10 de la Llei orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de llibertat sindical, fa extensiu als delegats sindicats. El dret d'accés a la informació pública no es pot projectar sobre la informació inexistent en el moment en què s'exerceix aquest dret amb la sol·licitud, i en conseqüència, no empara que l'Administració elabori informes per satisfer les sol·licituds. Específicament, l'article 29.2 LTAIPBG estableix que són inadmeses a tràmit les sol·licituds d'informació consistents en consultes jurídiques o peticions d'informes o dictàmens. Però el cas és que no ens trobem ja en el procediment de sol·licitud, sinó en el de reclamació, i no correspon a aquesta Comissió valorar eventuais causes d'inadmissibilitat que l'Administració no ha invocat en temps i forma, sens perjudici que l'estimació del dret d'accés quedarà materialment condicionat per l'existència material i prèvia de la informació. Si existeix prèviament un document en poder de l'Ajuntament que reculli els canvis en els conceptes retributius que es reclama, tingui el format d'informe, de memòria, d'acord o qualsevol altra, la secció sindical reclamant té dret a accedir-hi. També tindria aquest dret d'accés en relació amb la informació preexistent (encara que no es trobés documentada o escrita), ja que el dret d'accés no es limita a expedients o documents inclosos en ells, sinó que es projecta també sobre les dades o informació, en qualsevol suport, que l'Administració hagi elaborat o pugui disposar-ne com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions (l'article 2.b LTAIPBG). En aquest sentit, cal pressuposar que el servei de recursos humans de l'Ajuntament té necessàriament informació sobre els canvis en els conceptes retributius que aplica, i per tant, el sindicat tindria dret a que se li traslladés aquesta informació, verbalment si no es troba prèviament documentada, sense que l'Ajuntament quedi obligat a elaborar un informe per satisfer aquesta petició d'accés.

Paraules clau: Ajuntament. Sindicat. Retribucions. Nòmines. Informe. Reclamació contra silenci. Deure de col·laboració. Informació preexistent.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego



Antecedents

1. El 16 de gener de 2019 entra a la GAIP la Reclamació 23/2019, presentada contra l'Ajuntament de Rubí, en relació amb la informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant actua en representació del sindicat CCOO i declina seguir 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, aprovat pel Decret 111/2017, del 18 de juliol (RGAIP).
2. El 23 de novembre de 2018 la persona reclamant sol·licita a l'Ajuntament la informació següent: "Exposa: Arrel a l'adequació salarial de les Auxiliars Administratives, el canvi de conceptes a la nomina i les continues consultes de les companyes i els companys. Sol·licita: l'informe per poder aclarir aquests canvis i la seva fonamentació".
3. La Reclamació presentada el 16 de gener de 2019 indica que la sol·licitud anterior no hauria estat atesa per l'Ajuntament.
4. El 23 de gener de 2019 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Rubí 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. Després de diverses gestions i d'haver reiterat la petició d'informe, la GAIP no ha rebut cap comunicació de l'Ajuntament.

Fonaments jurídics

1. *Competència de la GAIP i consideracions generals sobre el contingut i l'abast del dret d'accés a la informació pública*

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que "*Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol*". L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixen les resolucions. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que es presenta en relació amb el silenci administratiu d'un administració obligada per l'LTAIPBG, com ho és l'Ajuntament de Rubí (article 3.1.a LTAIPBG).



L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com *"el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei"*. Per la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix la informació pública com *"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"*.

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, *"Les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda"*. I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que *"El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis"*.

Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: *"2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia. 3. Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació"*.

A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte "poden" dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa llei requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: *"Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha 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. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació"*.

L'article 42.7 LTAIPBG disposa que la Comissió pot demanar els informes i dades que consideri necessaris per a fonamentar les seves Resolucions, i l'article 33.4 RGAIP fixa en quinze dies el termini de què disposa l'Administració per a l'emissió de l'informe requerit per al GAIP.

La reclamació reuneix els requisits establerts als articles 42.1 LTAIPBG i 30, 31, 32 i 33 RGAIP i, per tant, és admissible a tràmit.



2. *Manca de col·laboració de l'Administració*

L'Ajuntament de Rubí no ha atès el requeriment de la GAIP d'aportar-li l'expedient de la sol·licitud d'accés que porta causa d'aquesta reclamació, ni la informació relacionada amb el seu posicionament jurídic en relació amb la sol·licitud o els motius en què justifiqui la seva desatenció, incomplint així el deure de col·laboració amb la GAIP establert a l'article 33.4 RGAIP, d'acord amb el qual les Administracions reclamades han d'aportar dins del termini de quinze dies còpia completa i ordenada de l'expedient, un informe sobre la reclamació i tota la informació o antecedents que puguin ser rellevants per a la resolució del procediment de reclamació.

L'article 33.7 RGAIP disposa que *"la manca de tramesa de la informació o la no emissió dels informes sol·licitats per al Comissió no impedeix que aquesta continuï la tramitació, sens perjudici de les responsabilitats disciplinàries que resultin procedents"*.

D'acord amb l'exposat, i considerant que la resolució de la GAIP ha de recaure dins del termini de dos mesos des de la presentació de la reclamació (article 45 RGAIP), s'ha continuat amb el procediment sense comptar amb l'aportació de la documentació i la justificació requerida a l'Administració, que quedarà tanmateix vinculada i obligada pel sentit i pels termes d'aquesta Resolució.

3. *Sobre l'objecte de la Reclamació*

La sol·licitud, de 23 de novembre de 2018, demana un informe relatiu als canvis en els conceptes de les nòmines del personal administratiu que s'ha produït a l'octubre de 2017.

La petició la fa una secció sindical de l'Ajuntament, motivant-ho en les consultes que rep del personal afectat per l'adequació salarial. Cal tenir en compte que la informació sol·licitada està íntimament relacionada amb les funcions representatives del personal que corresponen a la secció sindical, i materialment referida a un aspecte de les relacions laborals tan sensible com ho és la retribució, sobretot, si s'ha produït una modificació dels conceptes retributius. En aquest sentit, tot i trobar-nos en el marc d'un procediment d'accés emparat en l'LTAIPBG, no només és possible, sinó que és necessari tenir en compte el dret reforçat del sindicat en l'accés a informació relacionada amb les polítiques de personal i l'evolució de les retribucions (article 64 del Text refós de l'Estatut dels Treballadors, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre, i article 40.1.a del Text refós de l'Estatut bàsic de l'empleat públic aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre,) i la finalitat de l'accés, directament relacionada amb l'exercici d'aquesta representació del personal per al qual l'accés a la informació reconegut a les normes anteriorment citades, i que l'article 10 de la Llei orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de llibertat sindical, fa extensiu als delegats sindicats.

D'altra banda, ja s'ha establert que l'Administració no ha col·laborat i participat en aquest procediment per fixar la seva posició i aportar a la Comissió els arguments pertinents i rellevants per al sentit



d'aquesta Resolució. Aquesta inactivitat i silenci de l'Ajuntament no permet conèixer si l'informe que es reclama és preexistent a la sol·licitud, o no, la qual cosa és rellevant perquè el dret d'accés a la informació pública no es pot projectar sobre la informació inexistent en el moment en què s'exerceix amb la sol·licitud, i en conseqüència no empara que l'Administració elabori informes per satisfer les sol·licituds. Específicament, l'article 29.2 LTAIPBG estableix que són inadmeses a tràmit les sol·licituds d'informació consistents en consultes jurídiques o peticions d'informes o dictàmens. Però el cas és que no ens trobem ja en el procediment de sol·licitud, sinó en el de reclamació, i no correspon a aquesta Comissió valorar eventuais causes d'inadmissibilitat que l'Administració no ha invocat en temps i forma, sens perjudici que l'estimació del dret d'accés quedarà materialment condicionat per l'existència material i prèvia de la informació.

Resulta clar, doncs, que si existeix prèviament un document escrit en poder de l'Ajuntament que reculli els canvis en els conceptes retributius que es reclama, tingui el format d'informe, de memòria, d'acord o qualsevol altra, la secció sindical reclamant té dret a accedir-hi. També tindria aquest dret en relació amb la informació preexistent, encara que no es trobi documentada o escrita, ja que el dret d'accés no es limita a expedients o documents inclosos en ells, sinó que es projecta també sobre les dades o informació, en qualsevol suport, que l'Administració hagi elaborat o pugui disposar-ne com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions (l'article 2.b LTAIPBG). En aquest sentit, cal pressuposar que el servei de recursos humans de l'Ajuntament té necessàriament informació sobre els canvis en els conceptes retributius que aplica, i per tant, el sindicat tindria dret a que se li traslladés aquesta informació, verbalment si no es troba prèviament documentada, sense que l'Ajuntament quedi obligat a elaborar un informe per satisfer aquesta petició d'accés. Per al cas que ningú dins l'Ajuntament tingués coneixement dels canvis en els conceptes retributius aplicats des de l'octubre de 2018 al personal auxiliar administratiu, l'Ajuntament ho haurà de fer constar per escrit.

En els termes expressats, s'estima la reclamació

4. *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.

5. *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 22 de març, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 23/2019 i requerir a l'Ajuntament de Rubí a què lliuri a la persona reclamant, dins del termini de deu dies, el document que reculli l'explicació dels canvis en els conceptes retributius derivats de l'adequació salarial del personal auxiliar administratiu de l'Ajuntament, si existeix; a informar-ne verbalment a la secció sindical per part de qui tingui aquest coneixement dins de l'Ajuntament, o a informar a la secció sindical reclamant que l'Ajuntament no té aquesta informació.
2. Requerir a l'Ajuntament de Rubí a informar la GAIP de l'òrgan o la persona responsable de l'execució d'aquesta Resolució així com de les actuacions dutes a terme per al seu compliment, dins del termini de quinze dies.
3. Convidar a la persona reclamant a comunicar a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu de l'execució de la present Resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.



4. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 23/2019 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Presidenta

Els terminis donats 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, 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 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.