

Resolució 190/2018, de 19 de juliol

Número d'expedient de la Reclamació: 193/2018

Administració reclamada: Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat

Informació reclamada: Hores extres fetes pel personal municipal.

Sentit de la Resolució: Estimació.

Resum: Un procediment municipal específic per accedir a la informació d'interès per a les seccions sindicals té cabuda en l'autonomia dels 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, i menys encara si hom té en compte l'esforç que acredita per acordar amb les representacions del personal uns mecanismes específics d'accés a la informació pública. 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, els estàndards mínims del qual no poden ser reduïts quan l'exerceixen les organitzacions sindicals, de manera que aquestes 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, que a més tenen empara constitucional, com subratlla l'informe municipal; tenen un dret reforçat d'accés en les matèries pròpies de la seva funció representativa. Les 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. La informació del nombre total d'hores extres fetes és sens dubte informació pública, ja que és a mans de l'Ajuntament, més que sigui per complir l'obligació que imposa a les empreses l'article 35.5 ET d'informar als seus empleats del que se'ls abona per aquest concepte; a més, es tracta d'informació d'interès públic evident, ja que és indicària de quelcom tan rellevant com la gestió adequada dels recursos i del personal del sector públic i de les polítiques laborals, que hi ha de poder accedir no només el sindicat reclamant, sinó qualsevol persona.

Paraules clau: Ajuntament. Sindicat. Personal. Hores extres. Reclamació contra silenci.

Ponent: Josep Mir Bagó.

Antecedents

1. El 29 de maig de 2018 entra a la GAIP la Reclamació 193/2018, presentada per la Secció Sindical IAC-CATAC 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 aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 22 de novembre de 2017 la Secció Sindical reclamant presenta una instància general a l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, amb la que demana el següent: "demanem que ens



faciliteu el nombre total d'hores extres fetes durant l'any 2016 i primer semestre de 2017. Només demanem especificació per al col·lectiu de Biblioteques, encara que si fos possible obtenir-ho desglossat per col·lectius, ens seria de més utilitat”.

Mitjançant una altra instància de 15 de març de 2018 la Secció Sindical reclamant es queixa per no haver rebut resposta a la sol·licitud anterior i la reitera, invocant l'LTAIPBG.

3. La persona reclamant manifesta amb la Reclamació presentada el 29 de maig de 2018 que l'Ajuntament no hauria donat cap resposta a les sol·licituds indicades a l'antecedent anterior.
4. El dia 1 de juny 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 dia 2 de juliol de 2018 la GAIP rep l'informe de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, que posa de manifest el següent:
 - Considera que el demanat pel sindicat reclamant s'hauria de plantejar en el marc de la legislació sindical, i no en el marc del dret d'accés a la informació pública regulat per l'LTAIPBG. En aquest sentit, explica que l'Ajuntament ha presentat als representants sindicals una proposta d'acord per a l'exercici sindical del dret a la informació i està a l'espera de rebre respostes sindicals sobre ella. Explica també que l'Ajuntament està en el procés de dotar-se d'un nou sistema informàtic per gestionar la nòmina que li permetrà millorar la informació que estarà en condicions de proporcionar a les representacions sindicals.
 - Malgrat les limitacions del seu equipament informàtic, l'Ajuntament proporciona sistemàticament informació a la Junta de personal funcionari sobre l'abonament de gratificacions extraordinàries al personal. Ho faria en aplicació de l'article 12 del Conveni col·lectiu, facilitant amb periodicitat mensual a la Junta de personal i als sindicats informació relativa a retribució per gratificacions extraordinàries derivada d'hores extres o de qualsevol altre concepte.
 - Fa referència a un informe jurídic de 19 de febrer de 2016 (que adjunta) sobre el dret a la informació dels representants sindicals, en base al qual l'Ajuntament tramitaria amb un procediment específic, davant del Servei de recursos humans, les sol·licituds d'informació que resultin necessàries perquè les entitats sindicals puguin dur a terme la seva funció representativa, ja que respondria a un dret constitucional. Aquestes sol·licituds, per tant, no es resoldrien segons l'LTAIPBG.



6. El 6 de juliol de 2018 la GAIP tramet l'informe municipal al sindicat reclamant, tot indicant-li el següent: "Vist que en el seu informe l'Ajuntament al·lega que mensualment us facilita aquesta informació a través de la Junta de personal i a les seccions sindicals, caldria que argumenteu, dins del termini de cinc dies, quina és exactament la informació que demaneu que no us vingui sent proporcionada per l'Ajuntament. En cas contrari, finalitzarem la vostra reclamació per manca d'objecte".
7. El 10 de juliol de 2018 el sindicat reclamant formula a la GAIP les següents consideracions en relació amb l'informe municipal: "En la nostra petició demanàvem el nombre total d'hores extres realitzades durant l'any 2016 i primer semestre del 2017. A l'informe emès per l'Ajuntament s'argumenta (...) que ja ens proporciona les dades que demanem mitjançant el trasllat dels decrets de gratificacions extraordinàries. Com podeu observar a l'annex 4 del seu informe, en aquest trasllat només hi figuren els imports per "gratificacions extraordinàries", imports que inclouen altres conceptes a banda de les hores extraordinàries, i que no ens permeten de saber l'objecte de la nostra petició: el nombre d'hores extres realitzades per la plantilla. No dubtem que aquesta informació és a mans de l'Ajuntament, tal i com preveu que ha de ser l'article 35.5 de l'Estatut dels Treballadors (ET)".

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, especialment tenint en compte l'èmfasi posat en aquesta qüestió per l'informe municipal (antecedent 5), valoració que es fa seguint en part la Resolució 118/2018, sobre una reclamació contra l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat demanant dades relatives a personal.

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 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, i menys encara si hom té en compte l'esforç que acredita aquest Ajuntament per acordar amb les representacions del seu personal uns mecanismes específics d'accés a la informació pública.

Aquest procediment propi pot respondre a les previsions de l'Estatut dels Treballadors, ET, (especialment el seu article 64) i de l'Estatut bàsic dels empleats públics, EBEP (especialment el seu article 40), que estableixen garanties 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, inclosos els estàndards mínims establerts per l'LTAIPBG.

Cal 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, que a més tenen empara constitucional, com subratlla l'informe municipal. 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), circumstància que no es dona en aquest cas.

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 singularitats en matèria de dret d'accés a la informació pública (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 1a 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, i menys encara en les singularitats de l'accés de les organitzacions sindicals a la informació d'aquesta naturalesa, que és més que discutible que constitueixin un règim especial d'accés, aplicats fins ara no es preveu cap especialitat pel que fa a les vies de garantia per a l'exercici d'aquest dret, 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. Dret d'accés a la informació sol·licitada

La informació sol·licitada (nombre total d'hores extres fetes durant el 2016 i primer semestre de 2017 per part del personal municipal, tot especificant les fetes pel col·lectiu de biblioteques i, en la mida del possible, per la resta de col·lectius de l'Ajuntament) és sens dubte informació pública, ja que és a mans de l'Ajuntament, més que sigui per complir l'obligació que imposa a les empreses l'article 35.5 ET d'informar als seus empleats del que se'ls abona per aquest concepte. A més, es tracta d'informació d'interès públic evident, ja que és indiciària de quelcom tan rellevant com la gestió adequada dels recursos i del personal del sector públic i de les polítiques laborals, que hi ha de poder accedir no només el sindicat reclamant, sinó qualsevol persona.

L'informe municipal argumenta que el sindicat reclamant ja té aquesta informació, perquè és facilitada mensualment a les seccions sindicals, quan se'ls comunica les gratificacions extraordinàries percebudes pel seu personal. El cert és, però, que la informació comunicada mensualment per l'Ajuntament a les seccions sindicals, de la qual se'n facilita una mostra a l'informe municipal, no conté la informació sol·licitada (total d'hores extres), sinó merament una quantitat econòmica per treballador, que tant es pot correspondre a un nombre no especificat d'hores extres, com a altres conceptes que també poden meritjar gratificacions extraordinàries. Per tant, a diferència del que afirma l'informe municipal, és evident que l'Ajuntament no facilita mensualment la informació sol·licitada (ni tan sols una informació de la que se'n pugui extreure la sol·licitada) a les seccions sindicals.

En conseqüència, és procedent declarar el dret del sindicat reclamant a la informació sol·licitada, i requerir a l'Ajuntament que li la lliuri.

Cal fer una consideració sobre el grau d'especificació demanat. El sindicat reclamant sol·licita "només" especificació per al col·lectiu de biblioteques, si bé també diu que li "seria de més utilitat" un desglossament de tota la informació per col·lectius. Per tant, la informació mínima sol·licitada cal entendre que és la relativa al total d'hores extres del personal municipal pel període indicat a la sol·licitud, així com també el total d'hores extres fetes pel personal de biblioteques; en la mida que no suposi un esforç significatiu per a l'Ajuntament, també convindria que l'especificació feta per al



col·lectiu de biblioteques es faci també per a la resta de col·lectius municipals; per tant, si no fa aquesta especificació “addicional”, caldria indicar-ne els motius.

3. *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.

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 de 19 de juliol 2018, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 193/2018 i declarar el dret del sindicat reclamant a accedir a la informació relativa al total d'hores extres fetes pel personal de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, tot especificant les del col·lectiu de biblioteques i, en la mida que no suposi una dificultat significativa, les de la resta de col·lectius municipals, tot en relació amb l'any 2016 i primer semestre de 2017.



2. Requerir a l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de vint dies, tot informar-ne a la GAIP.
3. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
4. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 193/2018 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 19 de juliol 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, 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 adrexi 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.