

Resolució 430/2023, de 25 de maig

Número d'expedient de la Reclamació: 259/2023

Administració reclamada: Ajuntament de Girona

Informació reclamada: Expedient de valoració de llocs de treball.

Sentit de la resolució: Estimació

Resum: La informació reclamada fa referència a l'exercici de les funcions que té l'Ajuntament en el marc de la gestió dels recursos humans, més concretament en la seva capacitat de planificació, i per tant, és informació pública d'acord amb l'article 2.b LTAIPBG, que pot ser objecte del dret d'accés garantit per l'article 18.1 LTAIPBG. En quant als límits que poden afectar la informació sol·licitada, la Comissió no n'aprecia cap que pugui ser aplicable per a restringir l'abast del dret d'accés a la informació, més enllà de dades merament identificatives. D'altra banda, l'Ajuntament reclamat -atès que no ha lliurat ni la informació, ni l'informe requerits per a aquesta Comissió- no n'ha invocat cap en el si d'aquest procediment.

Paraules clau: Ajuntaments. Recursos humans. Valoracions de llocs de treball. Reclamacions contra silenci. Manca de col·laboració de l'Administració.

Ponent: Mercè Aymerich Boltà

Antecedents

1. El 6 de març de 2023 té entrada a la GAIP la Reclamació 259/2023, presentada contra l'Ajuntament de Girona, en relació amb la sol·licitud 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, 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, de 18 de juliol (RGAIP). La persona reclamant explicita que no se li ha lliurat la informació
2. El 3 de febrer de 2023 la part reclamant va presentar una sol·licitud d'accés a la informació pública instància sol·licitant: "l'expedient de la Valoració de Llocs de Treball 2022046441."
3. El 7 de març de 2023, la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Girona li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 i 34.1 RGAIP, li enviï un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de què deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
4. En la mateixa data, la GAIP comunica l'admissió provisional de 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 la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.

5. En data 17 d'abril de 2023, la GAIP reitera el requeriment descrit en l'antecedent 3 i fins a la data no hem rebut resposta.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast general 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 i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que deriva d'una sol·licitud d'informació pública.

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”.

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

L'antecedent 3 posa de manifest que l'Ajuntament de Girona no ha aportat a aquest procediment ni l'expedient ni l'informe sobre la reclamació, incomplint l'article 33.4 del RGAIP que disposa que “La Comissió comunica la reclamació a l'òrgan o entitat que va dictar la resolució impugnada i li sol·licita una còpia completa i ordenada de l'expedient, un informe sobre la reclamació i tota la informació o els antecedents que puguin ésser rellevants per a la resolució del procediment de reclamació. La documentació, l'informe i la resta d'informació sol·licitada s'han de trametre a la Comissió en un termini màxim de quinze dies”.

Si bé aquest fet ha de ser qualificat com una manca de col·laboració de l'Ajuntament amb l'efectivitat dels procediments previstos legalment per a la garantia del dret d'accés a la informació pública, no pot impedir la resolució de la Reclamació, especialment si hom té en compte que, com posa de manifest el fonament jurídic següent, no és previsible la concurrència de límits en la informació sol·licitada i que, a més, l'article 33.7 RGAIP preveu expressament que “La manca de tramesa de la informació o la no emissió dels informes sol·licitats per la Comissió no impedeix que aquesta continuï, ens perjudici de les responsabilitats disciplinàries que resultin procedents.”.

3. Objecte de la reclamació i límits a l'accés

La reclamació té per objecte un expedient concret de valoració de llocs de treball (referenciat amb el codi 2022046441).



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 (EBEP), dedica el capítol I del títol V a l'ordenació de l'activitat professional i més concretament, en el seu article 69 estableix que "la planificació dels recursos humans a les administracions públiques té com a objectiu contribuir a la consecució de l'eficàcia en la prestació dels serveis i de l'eficiència en la utilització dels recursos econòmics disponibles mitjançant la dimensió adequada dels seus efectius, la seva millor distribució, formació, promoció professional i mobilitat" i per tant "les administracions públiques poden aprovar plans per a l'ordenació dels seus recursos humans" i que "cada Administració pública ha de planificar els seus recursos humans d'acord amb els sistemes que estableixin les normes que els siguin aplicables".

La valoració de llocs de treball permet definir amb precisió quin és el valor afegit relatiu que aporta cada lloc de treball per a la consecució dels objectius estratègics d'una organització concreta, obtenint com a resultat un llistat dels diversos llocs de treball ordenats en base a la importància que tenen per a l'assoliment d'aquells objectius, essent aquesta la base per a mesurar el pes relatiu dels salaris que aquests llocs obtinguin. Aquesta determinació es realitza atenent a determinades característiques o a factors de mesura d'aquestes característiques.

Així doncs, és un procediment en el marc de la gestió dels recursos humans i per tant, la documentació que genera és informació pública tal i com estableix l'art. 2.b LTAIPBG, i per tant pot ser objecte del dret d'accés garantit per l'article 18.1 LTAIPBG, que només podrà ser restringit per la concurrència de límits legals a l'accés, d'acord amb l'article 20.1 LTAIPBG.

L'Ajuntament de Girona no ha invocat cap causa legal per limitar l'accés, ni responent la sol·licitud ni en el marc d'aquest procediment de reclamació en el qual no ha comparegut malgrat haver estat reiteradament requerit a fer-ho, i aquesta Comissió no aprecia, amb els antecedents de què disposa, que pugui resultar aplicable un límit a l'accés, tenint en compte que no hi resulta aplicable el límit derivat de la protecció de dades personals prevista als articles 23 i 24 LTAIPBG.

Tanmateix, l'article 24.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern estableix que "s'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits" i en cas que hi pugui haver dades personals no incloses en l'article 23 "es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades" (art. 24.2).

Nogensmenys, la Taula d'Avaluació i Accés Documental 976, publicada en el DOGC 8296, instruments d'organització dels llocs de treball de l'administració, determina l'accés lliure, llevat d'algun límit que hagi de prevaler per les dades merament identificatives relacionades amb



l'organització, funcionament o activitat pública de l'Administració. Ocasionalment, poden contenir altres dades personals que no són de categories especials.

Dit tot això, i en aplicació dels articles 19.1 i 20.1 LTAIPBG, es reconeix el dret de la persona reclamant a accedir a la informació sol·licitada i reclamada,.

4. *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.

El capítol X del Reial decret 4/2010, del 8 de gener, pel qual es regula l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat en l'àmbit de l'Administració electrònica estableix que les AAPP han d'adoptar les mesures organitzatives i tècniques per a garantir la recuperació i conservació del document electrònic entre aquestes, la definició d'una política de gestió de documents, la inclusió en els expedients d'un índex electrònic signat per l'òrgan o entitat que garanteixi la integritat de l'expedient electrònic i permeti la seva recuperació, la identificació única i inequívoca de cada document que permeti classificar-lo i recuperar-lo, l'associació de metadades, la classificació d'acord amb un quadre de classificació, el període de conservació segons les convencions de cada comissió avaluador, l'accés complet i immediat dels documents entre d'altres.

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).

Així doncs, atenent a aquests preceptes legals, la informació sol·licitada i reclamada forma part d'un expedient administratiu, que ha d'estar perfectament classificat de manera que permeti la seva recuperació. Com a referència i seguint el model de Quadre de classificació de la documentació municipal del Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, aquesta documentació hauria d'estar classificada dins la sèrie Organització dels recursos humans (codi 0057).



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 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.

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 de 25 de maig de 2023, resol per unanimitat :

1. Estimar la Reclamació 259/2023 i declarar el dret de la persona reclamant tenir accés a l'expedient de valoració de llocs de treball descrit en l'antecedent 2 d'acord amb el fonament jurídic 3.
2. Requerir a l'Ajuntament de Girona que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 2 dins el termini màxim de quinze dies, i a que informi en aquest mateix termini a la GAIP de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.



3. Convidar a al persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquest Resolució.
4. Declarar finalitzat el procediment relatiu a al Reclamació 259/2023 i disposar la publicació 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, 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.