

Resolució 804/2019, de 27 de desembre

Número d'expedient de la reclamació: 699/2019

Administració reclamada: Generalitat de Catalunya. Direcció General de la Funció Pública

Informació reclamada: Horaris d'entrada i sortida de cada plaça amb horari especial.

Sentit de la resolució: Estimació

Resum: L'admissibilitat de la sol·licitud d'informació s'ha d'avaluar a la llum de la complexitat real i efectiva que li comporti a l'Administració elaborar la informació per satisfer-la al sindicat sol·licitant, i per tant, s'haurà d'analitzar partint de la informació que realment es té i dels suports a la gestió d'aquesta informació amb què es compta per a elaborar-la, i no pas del què el sindicat cregui que és informació que la DGFP hauria de tenir, de la sistematització i tractament de la informació que seria desitjable o adient aplicar-hi, o de les eines de gestió automatitzada de la informació de què s'hauria de disposar per a l'acompliment de les seves funcions. La DGFP afirma, i no queda desacreditat pel sindicat reclamant, que no disposa d'aquesta informació prèviament elaborada ni pot extreure-la per mitjans automatitzats dels sistemes informàtics de gestió de personal. Certament, si la sol·licitud requereix que la DGFP realitzés amb mitjans propis la recopilació, consulta i sistematització de la informació que es conté en les 35.497 resolucions dels diversos secretaris generals, caldria considerar que la tasca d'elaboració que l'atenció de la sol·licitud reclamada li comporta s'ha de qualificar de complexa, i la sol·licitud podria ser inadmesa per aquest motiu. Però, tanmateix, sembla desprendre's de l'informe de la DGFP que correspon a cada departament la competència per autoritzar aquests horaris, i per tant, amb independència de si aquesta resolució es comunica o no a la Inspecció General de Serveis de Personal, cal pressuposar que cada departament les arxiva i els aplica sistema de gestió documental que fins i tot podria ser informatitzat. No es descarta, a més, que alguns departaments hagin elaborat prèviament, o puguin obtenir sense major dificultat, una relació de les places amb horaris especials i l'horari autoritzat per a cadascuna, bé perquè siguin poques places, o perquè, tot i ser nombroses, es corresponguin a places de col·lectius professionals als que se'ls assigna un mateix horari especial, o bé perquè hagin elaborat fitxers amb aquestes dades que facilitin el control del compliment horari, o per qualsevol altra raó. Per aquesta raó, sembla adient retrotraure el procediment de sol·licitud d'informació per tal que la DGFP derivi la sol·licitud als departaments de la Generalitat, de manera que correspondrà a cadascun d'ells, dins del termini d'un mes des que la rebin, resoldre atenent les seves circumstàncies concretes i valorant la tasca d'elaboració que li suposa, en el seu cas i amb els seus mitjans, oferir la informació.

Paraules clau: Generalitat. Sindicat. Personal. Horaris. Horaris especials. Funció pública. Reclamació contra inadmissió parcial. Tasca complexa d'elaboració. Derivació. Retroacció del procediment de sol·licitud.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego

Antecedents

1. El 8 de novembre de 2019 entra a la GAIP la Reclamació 699/2019, presentada per un sindicat contra la Direcció General de la Funció Pública de la Generalitat de Catalunya (DGFP), 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, 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).

2. L'11 d'octubre de 2019, la persona reclamant va presentar una sol·licitud d'informació a la Direcció General de la Funció Pública, en els termes següents: "Atès el gran nombre d'horaris especials que hi ha a l'Administració de la Generalitat, segons es desprèn de l'RLT, i ateses les diferents queixes que hem rebut de personal amb aquest horari, tenint en compte que la negociació de les modificacions de la relació de llocs de treball relatives a la instauració d'horaris especials gairebé mai s'indica quin és aquest horari, i amb la finalitat de fer un seguiment de la procedència i eventual penositat de cadascun d'aquests horaris, us demanem que ens subministreu una relació de tots els llocs amb aquest horari amb indicació expressa d'hores d'entrada i de sortida així com la ubicació del centre de treball on s'ubiquen aquests llocs". A la sol·licitud d'informació argumenta que vol accedir a aquesta informació pels motius següents: "Com a sindicat estem realitzant un estudi sobre els llocs de treball amb horari especial i de l'ús que en fa l'Administració d'aquesta modalitat extraordinària d'horaris. Atès que es tracta d'una qüestió que afecta les condicions de treball del personal i que la nostra funció com a sindicat és precisament la defensa d'unes condicions de treball dignes, entenem que tenim dret a que se'ns subministri aquesta informació".
3. L'11 de novembre de 2019, la Direcció General de la Funció Pública resol estimar parcialment la sol·licitud d'informació i donar accés a la relació de llocs amb horari especial i la ubicació de treball mitjançant un enllaç al web de la Generalitat on es poden consultar.

Igualment, inadmet parcialment la sol·licitud pel que fa a les hores d'entrada i sortida de cadascun dels llocs amb horari especial, d'acord amb el fonament jurídic següent: "La informació sobre les concrecions horàries dels llocs de treball amb horari especial consta en la resolució del secretari o secretària general per la qual es determina l'horari especial. Amb tot, la informació sobre la concreció horària del lloc de treball no consta en el sistema d'informació de personal (GIP-SIP), de manera que per conèixer l'horari concret d'entrada i sortida del lloc de treball amb horari especial s'ha de consultar la resolució del secretari general pel que fa al lloc concret. L'article 29.1.b) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, estableix que són inadmeses a tràmit les sol·licituds d'accés en el supòsit que per obtenir la informació sol·licitada calgui una tasca complexa d'elaboració. L'obtenció de la informació sobre les concrecions horàries dels llocs de treball de l'RLT amb horari especial suposaria consultar els documents corresponents a les resolucions dels secretaris generals de cadascun dels més de 35.000 llocs amb horari especial que consten a l'RLT, tasca de complexa d'elaboració pel seu volum i per la manca d'automatització de les concrecions horàries".



4. En l'escrit de reclamació, de 13 de novembre, es fonamenta la Reclamació de la forma següent: "l'article 25.1.g) del Decret 124/2019, de 4 de juny, estableix que la Direcció General de Funció Pública (DGFP) té com a objectiu: *supervisar i coordinar...la gestió del temps de treball de l'Administració de la Generalitat*. Resulta inconcebible que la DGFP desconegui quins són els horaris del personal de la Generalitat, especialment quan l'article 11.1 del Decret 56/2012, de 29 de maig estableix que la concreció dels horaris especials s'han de comunicar a la Inspecció General de Serveis de Personal que depèn, segons l'article 25.2 de l'esmentat Decret a la DGFP. No per tant, la institució requerida, al·legar que cal *una tasca complexa d'elaboració* quan tenia l'obligació de *supervisar i coordinar... la gestió del temps* i per altra banda de rebre, dels Secretaris Generals, comunicació, a través de la Inspecció, de *la concreció dels horaris especials*. En qualsevol cas, amb independència del grau d'elaboració, és evident que disposa de la informació sol·licitada".
5. El 18 de novembre de 2019 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 on s'exposin els antecedents i fonaments de dret, indicant, si s'escau, l'aplicació d'algun dels límits establerts per l'article 21 de l'LTAIPBG i la part de la informació que en quedaria afectada, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la què deriva i la identificació de les terceres persones que resultin afectades per l'accés que es reclama, si n'hi ha.
6. El 12 de desembre de 2019 la Direcció General de la Funció Pública aporta l'informe i l'expedient requerits a la GAIP. L'informe jurídic respon a les al·legacions que la persona reclamant argumenta al presentar la Reclamació, de la forma següent: "En relació amb la funció de supervisió i coordinació de la gestió del temps de treball de l'Administració de la Generalitat atribuïda a la Direcció General de Funció Pública, cal interpretar que aquesta funció s'ha d'exercir sens perjudici de les competències dels secretaris generals en matèria de personal atribuïdes per la Llei 13/1989, de 14 de desembre, com a caps superiors de tot el personal del departament i els competents per resoldre els assumptes que els afecten, a banda de tenir atribuïda la direcció i organització dels serveis generals. D'altra banda, el fet que el Decret de jornada i horaris estableixi una obligació d'informació dels departaments no varia la situació que la Direcció General de la Funció Pública no disposi de la informació sol·licitada ni que aquesta consti en cap sistema d'informació de la Direcció General de la Funció Pública. La Inspecció General de Serveis de Personal té assignada una tasca de seguiment posterior dels horaris especials que té com objecte supervisar la potestat discrecional dels secretaris generals d'establir horaris especials per a determinats llocs mitjançant l'anàlisi de la motivació de les respectives resolucions que determinen l'horari especial del lloc, més que no pas el control horari d'entrada i sortida, que correspon al secretari general del departament on està adscrit el lloc. Cal insistir en què l'exercici funció de control posterior de la



Inspecció en l'àmbit dels horaris especials, que entenem que no és objecte de la SAIP que porta causa de la reclamació, no implica que la Direcció General de Funció Pública disposi dels horaris concrets dels més de 35.000 llocs de treball que actualment consten amb horari especial a la relació de llocs de treball. Cal dir també que no tots els horaris especials estan sotmesos al mateix règim de control posterior per la Inspecció. D'altra banda, perquè la Inspecció només ha pogut supervisar els posteriors a l'entrada en vigor del Decret 56/2012, el 12 d'abril de 2012; i l'altra, perquè l'article 11 del Decret de jornada i horaris, on es conté la regulació de l'horari especial, preveu supòsits de llocs amb horaris especials que no es comuniquen a la Inspecció, com ara l'apartat 3, en relació amb les unitats o oficines de registre, atenció i informació al públic; l'apartat 2, adaptacions específiques i de caràcter temporal, i a l'apartat 4, sobre la flexibilitat horària del personal que faci horaris especials". En base a aquests arguments la DGFP es reitera en la inadmissió parcial de la sol·licitud i afegeix que "d'acord amb la normativa esmentada i, en concret, l'article 11 del Decret sobre jornada i horaris del treball, la informació sobre les concrecions horàries dels llocs amb horari especial es troba en les resolucions dels secretaris generals per la qual s'aprova l'horari especial del lloc. Al nostre parer, fer un buidatge de les resolucions corresponents als 35.000 llocs de treball de tots i cadascun dels departaments de la Generalitat és una tasca que justifica la inadmissió parcial de la sol·licitud. Cal recordar, que la resta de la informació de la SAIP sobre horaris especials es facilita a la persona reclamant en format dades obertes a l'enllaç indicat en la resolució, de manera que és possible valorar que el volum d'informació sol·licitat fa impracticable el seu accés perquè com ja s'ha repetit, no es disposa d'un sistema d'informació que la contingui".

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals 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 substitueixin 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'accés a informació pública adreçada a una administració obligada per la legislació de transparència, com la Generalitat de Catalunya (article 3.1 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"*.

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. Sobre la complexitat de la tasca d'elaboració i la inadmissibilitat de la sol·licitud.

La reclamació es presenta contra la inadmissió parcial de la sol·licitud, en allò que fa referència a



aportar la informació relacionada amb l'horari específic de cada lloc de treball que té assignat un horari especial, la relació dels quals amb indicació de la seva ubicació ja s'ha estimat i facilitat al sindicat.

La DGFP afirma, i no queda desacreditat pel sindicat reclamant, que no disposa de la informació prèviament elaborada de l'horari específic de cadascuna de les 35.497 places que tenen assignat un horari especial, d'acord amb l'RLT que s'ha lliurat i que tampoc pot elaborar-la extraient-la per mitjans automatitzats dels sistemes informàtics de gestió de personal, ja que no s'hi informen, de manera que per satisfer la sol·licitud caldria consultar la informació a les prop de 36.000 resolucions de secretaris generals que aproven l'horari, que majoritàriament es troben en suport paper, i és aquest volum i la manca de suport informàtic en l'elaboració el que justificaria la complexitat d'elaboració de la informació.

El sindicat no al·lega ni justifica en el procediment que aquesta informació pugui obtenir-se de forma més simple o automatitzada, ni tan sols desacredita o contradueix que requereixi una complexitat d'elaboració, sinó que fonamenta la seva reclamació en la consideració de què, atenent a què a la DGFP li és atribuïda la funció de supervisar i coordinar la gestió del temps de treball, no pot al·legar que desconeix aquests horaris, que els secretaris generals li haurien d'haver comunicat a través de la Inspecció, i per tant, no podria al·legar ara a la DGFP que ha d'elaborar la informació.

Però el cert és que l'admissibilitat de la sol·licitud d'informació s'ha d'avaluar a la llum de la complexitat real i efectiva que li comporti a l'Administració elaborar la informació per satisfer-la al sindicat sol·licitant, i per tant, s'haurà d'analitzar partint de la informació que realment es té i dels suports a la gestió d'aquesta informació amb què es compti per a elaborar-la, i no pas del què el sindicat cregui que és informació que la DGFP hauria de tenir, de la sistematització i tractament de la informació que seria desitjable o adient aplicar-hi, o de les eines de gestió automatitzada de la informació de què s'hauria de disposar per a l'acompliment de les seves funcions.

La DGFP afirma, i no queda desacreditat pel sindicat reclamant, que no disposa d'aquesta informació prèviament elaborada ni pot extreure-la per mitjans automatitzats dels sistemes informàtics de gestió de personal, de manera que caldria consultar la informació de les 35.947 resolucions de secretaris generals d'aprovació de l'horari de cada lloc, que majoritàriament es troben en suport paper, i és aquest volum el que justificaria la complexitat d'elaboració de la informació la consulta de prop de 36.000 resolucions per poder informar de l'horari de cada plaça afectada s'hauria de considerar una tasca complexa d'elaboració.

Certament, si la sol·licitud requereix que la DGFP realitzés amb mitjans propis la recopilació, consulta i sistematització de la informació que es conté en les 35.497 resolucions dels diversos secretaris generals, caldria considerar que la tasca d'elaboració que l'atenció de la sol·licitud reclamada li comporta s'ha de qualificar de complexa, i la sol·licitud podria ser inadmesa per aquest motiu. Però,



tanmateix, sembla desprendre's de l'informe de la DGFP que correspon a cada departament la competència per autoritzar aquests horaris, i per tant, amb independència de si aquesta resolució es comunica o no a la Inspecció General de Serveis de Personal, cal pressuposar que cada departament les arxiva i els aplica sistema de gestió documental que fins i tot podria ser informatitzat. No es pot descartar, a més, que alguns departaments hagin elaborat prèviament, o puguin obtenir sense major dificultat, una relació de les places amb horaris especials i l'horari autoritzat per a cadascuna, bé perquè siguin poques places, o perquè, tot i ser nombroses, es corresponguin a places de col·lectius professionals als que se'ls assigna un mateix horari especial, o bé perquè hagin elaborat fitxers amb aquestes dades que facilitin el control del compliment horari, o per qualsevol altra raó.

Per aquesta raó, sembla adient retrotraure el procediment de sol·licitud d'informació per tal que la DGFP derivi la sol·licitud als departaments de la Generalitat, de manera que correspondrà a cadascun d'ells, dins del termini d'un mes des que la rebin, resoldre atenent les seves circumstàncies concretes i valorant la tasca d'elaboració que li suposa, en el seu cas i amb els seus mitjans, oferir la informació.

Si algun departament de la Generalitat no atén la sol·licitud derivada a satisfacció del sindicat reclamant o no la contesta dins del termini indicat al paràgraf anterior, el sindicat reclamant podrà reclamar davant la GAIP contra el departament o departaments concernits.

3. *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 electrònic 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 27 de desembre de 2019, resol per unanimitat:

1. Estimar la reclamació i ordenar la retroacció del procediment de sol·licitud de la què porta causa aquesta reclamació i la seva derivació als departaments de la Generalitat, per tal que la resolguin en relació amb el personal del seu àmbit.
2. Requerir a la Direcció General de la Funció Pública que practiqui la derivació de la sol·licitud als departaments de la Generalitat en el termini de cinc dies des de la recepció d'aquesta Resolució.
3. Requerir a la Direcció General de la Funció Pública a informar a la GAIP de les actuacions dutes a terme per al seu compliment, dins del termini de quinze dies.



4. Convidar la persona reclamant a comunicar a la GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució d'aquesta Resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 699/2019 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra 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.