

## Resolució 1290/2024, de 10 d'octubre

**Número d'expedient de la Reclamació:** 1170/2024

**Administració reclamada:** Mancomunitat Intermunicipal Voluntària La Plana

**Informació reclamada:** Modificacions de funcions en llocs de treball i raons tècniques i organitzatives que les justifiquen i els motius pels que no s'ha convocat la Mesa General de Negociació ni s'ha comunicat als representants legals.

**Sentit de la resolució:** Estimació

**Resum:** L'MIV La Plana resta inclòs dins l'àmbit subjectiu d'aplicació de l'LTAIPBG (article 3.1.b) i, per tant, la informació que genera en la gestió dels recursos humans és informació pública d'acord amb el que estableix l'article 2.b LAIPBG. Considerat el que estableix l'article 6.1 de la Llei orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de llibertat sindical pel que fa a la posició jurídica singular; l'article 31.4 de l'EBEP respecte a la participació institucional a través de les organitzacions sindicals i l'article 41 de l'ET respecte a les modificacions substancials de condicions de treball, aquesta Comissió considera pertinent estimar el dret d'accés a la informació pública en relació amb el punt 1 de la SAIP (proposta de modificació funcional). Pel cas que no disposi de la informació, ho haurà de fer constar així, sense que quedi obligada per aquesta resolució a elaborar-la per satisfer la reclamació.

Pel que fa a la resta de punts i que es refereixen a les raons que han motivat certes decisions, aquesta Comissió considera pertinent estimar, també el dret d'accés a la informació pública en cas que existeixin prèviament a la SAIP. D'aquestes raons, això ja és en si mateix Recordar que aquesta Comissió ja s'ha expressat en reiterades ocasions que pel cas no es pugui justificar de forma acreditada les decisions, això en si mateix ja és una dada en mans de l'administració i, per tant, informació pública. És a dir, si l'administració no li consta cap gestió ni informació en relació amb la petició del reclamant (punts 2, 3 i 4), aquesta és la resposta que cal donar-li.

**Paraules clau:** Entitats públiques. Mancomunitats. Sindicats. Representants sindicals. Recursos humans. Gestió de serveis. Modificacions funcionals. Motivacions. Informació pública. Reclamació contra silenci. Sense límits. Estimació.

**Ponent:** Mercè Aymerich Boltà

### Antecedents

1. El 29 d'agost de 2024 entra a la GAIP la Reclamació 1170/2024 presentada per una persona física en nom de la Unió de Treballadores i Treballadors de Catalunya (UGT) en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent contra la Mancomunitat Intermunicipal Voluntària La Plana (d'ara endavant, MIV La Plana) d'acord amb la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i el Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP). La persona reclamant acredita la representació que ostenta mitjançant poders



atorgats pel Secretari del Sector de l'Administració Local d'UGT perquè pugui realitzar les gestions específiques entre les quals formar part de la Mesa General de Negociació i totes aquelles tasques que comportin acció sindical en la Mancomunitat Intermunicipal Voluntària La Plana.

2. El 6 de juliol de 2024 l'entitat reclamant va presentar una sol·licitud d'accés a informació pública (SAIP) a l'MIV La Plana, en la que demanava:
  - “1) Propuesta de modificación funcional para realizar funciones de puesto de trabajo diferente notificada a la trabajadora con los datos de carácter personal debidamente protegidos)
  - 2) Razones técnicas y organizativas concretas que motiven la modificación funcional antes indicada
  - 3) Razón por la que no se ha convocado la correspondiente Mesa General de Negociación para la previa negociación de las condiciones de trabajo
  - 4) Razón por la que no se ha comunicado a los representantes legales de los trabajadora la propuesta de modificación con la antelación establecida en el artículo 41”.
3. La persona reclamant manifesta en la Reclamació que no ha rebut resposta de l'Administració i que no se li ha lliurat parcialment la informació.
4. El 6 de setembre de 2024 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa 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 la mateixa data la GAIP comunica la Reclamació a l'MIV La Plana i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre la Reclamació , així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la qual deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
6. El 9 de setembre de 2024 la GAIP rep comunicació de l'MIV La Plana que diu: “Exposar que el tipus d'informació o documentació sol·licitada no respon en cap cas els supòsits establerts per la Llei 19/2014, de 29 de desembre, ja que no es pot considerar una reclamació de transparència de l'activitat pública, ni de publicitat activa ni d'informació pública. És una actuació administrativa que afecte a una persona en concret i que el sol·licitant no aporta poders de representació de la mateixa. Per tant entenem que no correspon.”.



## Fonaments jurídics

### **1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals del dret d'accés a la informació pública**

D'acord amb l'article 39.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i 29 del Decret 111/2017, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (RGAIP) aquesta Comissió és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació. L'article 2.b i c LTAIPBG defineixen la informació pública i preveuen el dret d'accés a les persones per a sol·licitar i obtenir-la que d'acord amb l'article 18.1 LTAIPBG, tant a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda.

L'article 20 LTAIPBG preveu els requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública, que l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. Els articles 21 i 22 LTAIPBG estableixen que aquests límits no són d'aplicació automàtica i absoluta i han de ser aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat i han 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. Sobre el dret d'accés de la persona reclamant a la informació sol·licitada i límits**

En un primer ordre de coses i tenint en compte les consideracions formulades per l'administració reclamada (vegeu antecedent 6), caldrà aclarir si la informació sol·licitada i reclamada té la consideració d'informació pública i, en conseqüència, li és d'aplicació la Llei 19/2014.

L'MIV La Plana és un organisme públic supramunicipal que es va crear el 27 de maig de 1982 que amb els anys ha anat ampliant progressivament els serveis que presta a la població, entre els quals, la recollida i tractament de residus municipals, educació ambiental i neteja viària<sup>1</sup>. Per tant, resta inclòs dins l'àmbit subjectiu d'aplicació de l'LTAIPBG i queda obligat a resoldre en temps i forma les sol·licituds d'accés, segons el que disposa l'article 3.1.b) de l'esmentada Llei.

Un cop aclarit l'àmbit subjectiu que afecta aquesta Mancomunitat, ens referim a la consideració d'informació pública d'acord amb el que estableix l'article 2.b LAIPBG. La informació pública sol·licitada, –modificacions de funcions en llocs de treball, raons tècniques i organitzatives que les justifiquen, motius pels que no s'ha convocat la Mesa General de Negociació, motius pels quals no s'ha comunicat als representants legals-, està relacionada amb les competències

---

<sup>1</sup> <https://www.mancoplana.cat/mancomunitat/la-institucio/la-mancomunitat-la-plana/> [consultada la pàgina web 23/09/2024]



desenvolupades per dita Mancomunitat en la gestió dels recursos humans i, per tant, si existia prèviament al moment en què es va formular la sol·licitud d'accés, ha de ser considerada informació pública d'acord amb l'article 2.b LTAIGB, ja que és "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". Cal tenir en compte que l'article 53.1 DTAIP inclou "qualssevol dades o documents que les administracions públiques han elaborat, posseeixen, o poden legítimament exigir a terceres persones com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions".

L'LTAIPBG reconeix el dret subjectiu d'accés a la informació pública a qualsevol persona, en els termes i condicions regulats per la pròpia Llei (art. 2.c). I d'acord amb els articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, qualsevol persona hi té dret, llevat que concorrin causes legals que en determinin la denegació o l'accés restringit i que s'han d'interpretar de manera proporcional a la seva finalitat i a la presència d'interessos públics i privats que hi concorrin (article 22.1 LTAIPBG). Cal tenir en compte igualment que l'exercici d'aquest dret no resta condicionat a l'existència d'una motivació prèvia expressada per la persona sol·licitant (art. 26.2 *in fine* de l'LTAIPBG). La persona reclamant, que actua en nom d'UGT té atorgats poders per realitzar les gestions específiques entre les quals formar part de la Mesa General de Negociació i totes aquelles tasques que comportin acció sindical en la Mancomunitat Intermunicipal Voluntària La Plana; a més manifesta que "la informació és necessària per defensar els drets i interessos dels empleats públics".

Cal recordar el caràcter reforçat de la persona reclamant com a representat d'un sindicat. En aquest sentit, l'article 6.1 de la Llei orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de llibertat sindical estableix "la major representativitat sindical reconeguda a determinats sindicats els confereix una posició jurídica singular, tant a l'efecte de la participació institucional com de l'acció sindical". Per una banda, l'article 31.4 del 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) entén per participació institucional el dret a participar, a través de les organitzacions sindicals, en els òrgans de control i seguiment de les entitats o organismes que es determini legalment. I, per l'altra, l'article 41 relatiu a les modificacions substancials de condicions de treball del Reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors (ET) estableix que "la direcció de l'empresa pot acordar modificacions substancials de les condicions de treball si hi ha motius econòmics, tècnics, organitzatius o de producció provats. Es consideren modificacions substancials de les condicions de treball les que estiguin relacionades amb la competitivitat, productivitat o organització tècnica o del treball a l'empresa. Tenen la consideració de modificacions substancials de les condicions de treball, entre d'altres, les que afecten les matèries següents: a) Jornada de treball. b) Horari i distribució del temps de treball. c) Règim de treball a torns. d) Sistema de remuneració i quantia salarial. e) Sistema de



treball i rendiment. f) Funcions, si excedeixen els límits que preveu per a la mobilitat funcional l'article 39". I afegeix en l'apartat 3 "L'empresari ha de notificar al treballador afectat i als seus representants legals la decisió de modificar substancialment les condicions de treball de caràcter individual amb una antelació mínima de quinze dies abans de la data en què es faci efectiva".

Tenint en compte que la persona reclamant està degudament acreditada com a representant sindical i les obligacions legals referides, aquesta Comissió considera pertinent estimar el dret d'accés a la informació pública en relació amb el punt 1 de la SAIP (proposta de modificació funcional). Pel cas que no disposi de la informació, ho haurà de fer constar així, sense que quedi obligada per aquesta resolució a elaborar-la per satisfer la reclamació.

Pel que fa a la resta de punts i que es refereixen a les raons que han motivat certes decisions, aquesta Comissió considera pertinent estimar, també el dret d'accés a la informació pública en cas que existeixin prèviament a la SAIP. D'aquestes raons, això ja és en si mateix Recordar que aquesta Comissió ja s'ha expressat en reiterades ocasions que pel cas no es pugui justificar de forma acreditada les decisions, això en si mateix ja és una dada en mans de l'administració i, per tant, informació pública. És a dir, si l'administració no li consta cap gestió ni informació en relació amb la petició del reclamant (punts 2, 3 i 4), aquesta és la resposta que cal donar-li.

### **3. *Obligatorietat dels titulars de documents públics i de les dades 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. L'article 8 afegeix que l'organització, l'avaluació i la conservació dels documents públics i l'accés a aquests són responsabilitat directa dels titulars respectius.

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 administració públic 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 avaluadora, l'accés complet i immediat dels documents entre d'altres.

Pel que fa a gestió de la documentació i arxiu dels documents electrònics, la Disposició Addicional Onzena de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya estableix que els documents electrònics s'han de gestionar i conservar en expedients electrònics d'acord amb les prescripcions de la normativa en matèria d'arxius i documents; que l'arxiu dels documents i expedients electrònics ha d'assegurar la identitat i la integritat a llarg termini de la informació que contenen; que els documents públics electrònics han de tenir garantides l'autenticitat i la integritat dels continguts, com també la conservació de l'aparença i la funcionalitat originals i, quan escaigui, llur confidencialitat, durant el termini establert per la normativa vigent en matèria d'arxius i documents; que les administracions públiques han d'assegurar la possibilitat de transformar els documents per raons tecnològiques, per a adaptar-ne el format i la sintaxi informàtica a les necessitats de gestió i preservació establertes per la normativa d'arxius i documents; que els sistemes d'informació que utilitzin les administracions públiques incloses en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei han de garantir, sempre que sigui possible, l'autenticitat i la integritat de llurs dades, i també la traçabilitat de les accions que portin a terme; que les dades contingudes en els sistemes d'informació de les administracions públiques es consideren documents públics electrònics i els són aplicables les disposicions d'aquesta llei relatives a l'arxiu electrònic.

Igualment, l'article 67 del Decret 76/2020, de 4 d'agost, d'Administració digital estableix que el SGD garanteix el compliment de la política de gestió documental i arxiu i que els sistemes d'informació i aplicacions de gestió han d'emprar preferentment les eines de gestió documental corporatives. En cas d'emprar solucions no corporatives, aquestes han de garantir el compliment de les polítiques de gestió documental al llarg de la fase de tramitació i han de ser aprovades d'acord amb l'apartat 2 de l'article 33 d'aquest Decret. L'article 68, relatiu a l'arxiu digital únic, detalla les característiques i condicions per garantir la implementació de les polítiques de gestió documental i el seu compliment.

Tanmateix, l'LTAIPBG reconeix els sistemes de gestió de documents públics com a facilitadors de dades i documents autèntics (art. 5.2), 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) i l'obligació d'establir un sistema de gestió de documents, informació i dades integrat que permeti la interoperativitat entre les administracions, la localització de qualsevol document o informació i la vinculació automàtica de cada document o conjunt de dades al seu règim d'accés i publicitat (art. 19.3).

Altrament, l'article 19.2 de la Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català que regula els documents que integren el patrimoni documental de Catalunya inclou, entre altres, "els documents produïts o rebuts, en l'exercici de llurs funcions i com a conseqüència de llur



activitat política i administrativa, per la Generalitat, pels ens locals i per les entitats autònomes, les empreses públiques i les altres entitats que en depenen” i en conseqüència estan subjectes al Decret 13/2008, de 22 de gener, sobre accés, avaluació i tria de documents.

Així doncs, atenent a aquests preceptes legals, la informació sol·licitada i reclamada, en el cas que existeixi, ha de formar de diferents expedients administratius, que han d'estar perfectament classificats de manera que permeti la seva recuperació i facilitar-ne, si escau, l'accés.

#### **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 10 d'octubre de 2024, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 1170/2024 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 2.



2. Requerir a la Mancomunitat La Plana que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies.
3. Requerir a la Mancomunitat La Plana informar la GAIP, dins del termini de quinze dies, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.
4. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 1170/2024 i donar publicitat 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, 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](http://www.gaip.cat) l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

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 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.