

Reclamació: 2016/03**Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública sobre la reclamació presentada en relació amb la denegació de l'accés a una relació nominal amb les retribucions brutes percebudes per tots els conceptes pel conjunt del personal d'un Ajuntament**

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un dictamen sobre la reclamació 2016/03 presentada en relació amb la denegació de l'accés a una relació nominal amb les retribucions brutes percebudes per tots els conceptes pel conjunt del personal d'un Ajuntament.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent:

Antecedents

1. El dia 9 de desembre de 2015, la persona reclamant, que és regidora del grup municipal (...) a l'Ajuntament (...), va sol·licitar *"còpia de la relació nominal de tot el personal municipal contractat al 2014, amb el total de les retribucions brutes, complements, hores extres, etc. percebudes, per tots els conceptes, durant tot aquest any. Així com còpia de la relació nominal de les retribucions per tots els treballs especials (hores extres) realitzades durant l'any 2014"*.

2. Segons es desprèn de l'informe emès per la Secretària-Interventora de l'Ajuntament, que consta a l'expedient, la persona reclamant ha pogut consultar, a través del web municipal o de l'espai reservat als regidors dins la intranet, la informació següent:

- La documentació completa referida al pressupost municipal, en què consta el "Catàleg de llocs de treball", amb indicació de les retribucions complementàries dels llocs de treball de l'Ajuntament, així com la plantilla del personal i la seva quantificació distribuïda per programes (àrees despeses).
- Els Decrets mensuals realitzats durant l'any, en què consten les hores extres mensuals abonades al personal de l'Ajuntament distribuïdes pels diferents programes pressupostaris, en funció de l'origen del servei prestat.

En aquest mateix informe s'indica que l'Ajuntament no pot facilitar una relació nominal (nom i cognoms) de tot el seu personal que compregui la informació retributiva sol·licitada per la persona reclamant, atès que, entre d'altres motius, no pot facilitar dades personals de les nòmines dels seus treballadors.

3. En data 11 de febrer de 2016, l'Ajuntament, a petició de la GAIP, va donar audiència a les persones afectades per la sol·licitud, així com un termini de 10 dies per formular al·legacions.

Consta a l'expedient una al·legació conjunta del personal de l'Ajuntament, en què manifesten que *"el lliurament d'aquesta informació als peticionaris no es pot acceptar*

donat que en la documentació demanada consten dades personals que afecten la intimitat personal, salut, afiliació sindical, etc.” i en què mantenen que “aquesta documentació no té cap interès públic per la gestió de les tasques municipals en quan que no es tracta de regidors que tinguin responsabilitats de govern en aquesta àrea, o en temes que sigui necessari gaudir d’aquesta informació; així com també no justifiquen els motius de la seva petició”.

4. En el formulari de la reclamació davant la GAIP s’ha ofert a la persona que formula la reclamació la possibilitat d’acollir-se al procediment de mediació (article 42.4 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern), sense que la persona reclamant hagi optat per aquesta possibilitat.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l’article 1 de la Llei 32/2010, de l’1 d’octubre, de l’Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l’APDCAT és l’organisme independent que té per objecte garantir, en l’àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d’accés a la informació que hi està vinculada.

L’article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d’accés a la informació pública, estableix que si la denegació s’ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n’ha d’emanar informe a l’APDCAT, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s’emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l’accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades, entesa com qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus relativa a persones físiques identificades o identificables sense esforços desproporcionats (articles 5.1.f) i 5.1.o) del Reglament de desplegament de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), aprovat pel Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre (RLOPD)). Per tant, queda fora de l’objecte d’aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l’emissió d’aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclougui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s’emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l’1 d’octubre, de l’Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

II

Abans d’entrar a analitzar el fons de la reclamació convé determinar el règim jurídic aplicable a la sol·licitud.

La disposició addicional primera, apartat segon, de la Llei 19/2014 estableix que *“l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei.”*

En el cas que ens ocupa, la persona reclamant és una persona que té la condició de regidor a l'oposició a l'Ajuntament. Per tant, es considera que són d'aplicació les disposicions que estableix la legislació de règim local, fonamentalment, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL) i el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), pel que fa a l'accés dels regidors a la informació municipal.

Això sens perjudici que a la persona reclamant se li hagi de reconèixer com a mínim les mateixes garanties pel que fa a l'accés a la informació –incloent la possibilitat d'interposar reclamació davant la GAIP- que a la resta de ciutadans que no tinguin aquesta condició de regidor, atesa l'aplicació supletòria de la Llei 19/2014 (D.A.1a. apartat 2).

En aquest sentit, es pot avançar que, pel que fa a la incidència del dret a la protecció de dades en el fons de la reclamació, atesos els termes en què els articles 23 i 24 de la Llei 19/2014 regulen el límit derivat del dret a la protecció de dades de caràcter personal, en el cas concret que s'analitza les conclusions d'aquest informe no diferirien substancialment si s'apliqués la normativa de transparència.

L'article 23 de la Llei 19/2014 estableix el següent:

“Les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraaccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud.”

I l'article 24 d'aquesta mateixa llei estableix:

“1. 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.

2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a 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. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:

- a) El temps transcorregut.*
 - b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.*
 - c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.*
 - d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.*
- (...)”*

III

L'article 77 de la LRBRL estableix que *"todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función. La solicitud de ejercicio del derecho recogido en el párrafo anterior habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquél en que se hubiese presentado."*

En el mateix sentit es pronuncia el TRLMRLC en disposar, en el seu article 164.1, que *"tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir (...) tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de la seva funció."*

Per tant, la legislació de règim local reconeix un dret d'accés als regidors municipals a informació de què disposi llur corporació local i que pugui resultar necessària per a l'exercici de les funcions que els corresponen. El reconeixement d'aquest dret s'atribueix a tots els membres de l'Ajuntament, per tant, independentment del fet que es trobin en l'equip de govern o bé en l'oposició.

Ara bé, això no vol dir que aquest dret sigui un dret absolut. Si entra en conflicte amb altres drets caldrà fer una ponderació dels diferents drets en joc, per tal de decidir quin ha de prevaldre i en quina mesura.

Així ho ha vingut a reconèixer la mateixa legislació de règim local. L'esmentat article 164 del TRLMRLC, en regular les condicions de l'exercici del dret d'accés a informació municipal pels membres de les corporacions, estableix, com a possible fonament per denegar motivadament la sol·licitud d'informació, que *"el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge"* (apartat 3, lletra a)).

Atès que en el present cas l'exercici d'aquest dret d'accés comportaria una limitació del dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal (article 18.4 CE), caldrà veure si es tracta d'una limitació proporcionada, atès que, segons reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, la limitació de drets fonamentals només es pot produir de manera proporcionada (SSTC 11/1981, 57/1994, 66/1995, 11/2006, 206/2007, entre d'altres).

Per això, caldrà examinar les circumstàncies del cas concret, la finalitat pretesa, els termes i la concreció amb què s'ha formulat la sol·licitud, les possibles persones afectades i la naturalesa de la informació personal sol·licitada, especialment, si hi ha informació que sigui innecessària per assolir la dita finalitat o que requereixi una especial protecció.

Així mateix, caldrà tenir en compte si les persones afectades han consentit o no l'accés a la informació o si hi ha algun element que, en funció de la situació personal de cadascuna d'elles, al seu parer, hauria de comportar una limitació de l'accés.

IV

D'entrada, s'ha d'assenyalar que en un cas com el que ens ocupa revesteix especial importància el fet que la persona que sol·licita l'accés ostenta la condició de regidor de l'Ajuntament.

El dret dels regidors a obtenir tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació local i necessàries per a l'exercici de les seves funcions, de conformitat amb jurisprudència reiterada sobre aquesta qüestió (SSTS 27 de setembre de 2002, 15 de juny de 2009, entre d'altres), forma part del dret fonamental a la participació política consagrat a l'article 23.1 de la Constitució Espanyola, segons el qual *“els ciutadans tenen dret a participar en els assumptes públics, directament o per mitjà de representants, lliurement escollits en eleccions periòdiques per sufragi universal”*.

Per tant, cal tenir en compte que la petició d'accés del regidor a la informació municipal sol·licitada té el seu fonament en l'esmentat dret fonamental de l'article 23.1 CE, el qual *“para los asuntos públicos municipales se desarrolla, en uno de sus aspectos, en el artículo 77 de la LRBRL (...)”* (STS 15 de setembre de 1987).

Així mateix, s'ha d'assenyalar que la legislació de règim local no exigeix als regidors que, per accedir a la informació municipal, hagin d'explicitar o fonamentar la finalitat de la seva petició, atès que la raó de la seva sol·licitud s'ha d'entendre implícita en l'exercici de les funcions que els corresponen com a regidors, en els termes previstos en la dita legislació de règim local.

En aquest sentit s'ha pronunciat el Tribunal Suprem en, entre d'altres, la Sentència de 5 de novembre de 1999 (FJ 2):

“El único motivo de casación, que se funda en el número 4º del artículo 95.1 de la Ley de la Jurisdicción de 1956, alega infracción del artículo 23 de la Constitución y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que se cita. El motivo se divide en dos apartados: en el primero se entiende que la resolución del Alcalde (...) incurre en el vicio de radical falta de motivación; en el segundo se expone que la sentencia de instancia añade un «plus» de requisitos formales a las disposiciones legales que configuran el derecho de acceso a la información, al exigir una explicación por parte de los Concejales solicitantes de la razón de la necesidad de los datos pedidos en orden al desarrollo de sus funciones.

Como expresa la sentencia de esta Sala de 26 de junio de 1998, antes mencionada, el motivo debe ser estimado, porque, aplicando la doctrina ya contenida en la sentencia de 7 de mayo de 1996 –resolutoria de un litigio análogo- la petición de unos documentos concretos y determinados, referentes en el caso que se examina en el presente recurso de casación a unos pagos efectuados por el Ayuntamiento del que los recurrentes forman parte como Concejales, ha de reputarse «precisa para el desarrollo de su función» (artículos 77 de la Ley 7/1985 y 14.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales) y la negativa, sin otro fundamento que el unilateral criterio del Alcalde de considerar innecesaria la documentación solicitada para el desarrollo de la función de los Concejales solicitantes, vulnera el derecho fundamental invocado, establecido en el artículo 23 de la Constitución, que incluye el derecho a obtener la información necesaria para el ejercicio de las funciones públicas atribuidas a los Concejales, como representantes democráticamente elegidos de los vecinos del Municipio, por cuanto no puede calificarse de uso desmedido o abuso del derecho que les asiste la petición formulada, cuya relación con las funciones fiscalizadoras y de control de la actividad municipal [artículo 22.2 a) de la Ley 7/1985] resulta manifiesta y, por tanto, propia del ejercicio de las funciones que les compete.”

En un cas com l'examinat, l'accés a dades personals incloses en informació municipal per part d'un regidor que no té atribuïdes responsabilitats de govern hauria de trobar la

seva justificació, des del punt de vista de la protecció de dades, en l'exercici de les funcions que té atribuïdes com a membre d'òrgans col·legiats de la pròpia corporació local i, de manera especial, en les funcions de control, com ara la formulació de preguntes, interpel·lacions, mocions o, fins i tot, la moció de censura, que li atribueix la legislació de règim local.

Cal tenir en compte que els regidors participen d'una actuació pública que es manifesta en una àmplia gamma d'assumptes concrets municipals, entre els quals destaca el dret a la fiscalització de les actuacions municipals i al control, anàlisi, estudi i informació dels antecedents necessaris, que tinguin els serveis municipals, per a la seva tasca de control i per a documentar-se als efectes d'adoptar decisions en el futur (entre d'altres, STS de 29 de març de 2006).

No es tracta de recopilar informació per a la seva posterior difusió, per mera curiositat o per a qualsevol altra finalitat espúria, sinó per a un coneixement just o inequívoc pel membre de la corporació local, sol·licitant de la informació, de les dades precises per al desenvolupament de la seva tasca de fiscalització i control de l'activitat municipal.

En aquest sentit, la informació retributiva del personal de l'Ajuntament sol·licitada per la persona reclamant, que ostenta la condició de regidor, pot entendre's precisa per al desenvolupament de la seva funció, en aquest cas, fiscalitzadora i de control de la activitat municipal en matèria de personal i d'utilització dels recursos públics, pròpia de l'exercici de les funcions que són de la seva competència, com ara, entre d'altres, aprovar el pressupost municipal i controlar-ne l'execució, aprovar la plantilla de personal o controlar la distribució correcta de les hores extraordinàries entre el conjunt del personal de l'Ajuntament.

Per tant, la petició d'informació personal examinada s'ha d'entendre emmarcada en l'exercici d'aquestes funcions per part de la persona reclamant.

V

La informació municipal sol·licitada en el present cas comprèn una relació nominal de les retribucions brutes percebudes per tots els conceptes pel conjunt del personal de l'Ajuntament durant l'any 2014.

Per tant, cal assenyalar que la petició d'informació personal s'ha efectuat en relació amb un període de temps concret (2014) i que en ella es concreten les possibles persones afectades (el personal de l'Ajuntament).

Així mateix, cal tenir en compte que, si bé disposar del conjunt de retribucions brutes percebudes pels treballadors de l'Ajuntament podria en certa mesura facilitar la classificació d'aquestes persones en funció de la seva capacitat econòmica, en la informació sol·licitada no constarien dades especialment protegides en els termes de l'article 7 de l'LOPD (ideologia, afiliació sindical, religió, creences, origen racial, salut o vida sexual) o dades incloses dins d'aquesta categoria amb un règim específic (les relatives a infraccions administratives o penals), ni dades mereixedores d'una especial reserva o confidencialitat en atenció a la concurrència de determinades circumstàncies qualificades (per exemple, dades de menors, dades relacionades amb la violència de gènere, dades que afectin la seguretat de les persones, etc.), circumstàncies que podrien actuar com un límit a l'accés de la persona reclamant a la dita informació personal.

La relació sol·licitada, atesos els termes en què la persona reclamant efectua la petició, inclouria dades identificatives (nom i cognoms), dades d'ocupació laboral (càrrec o lloc ocupat) i dades econòmiques (retribucions brutes) del personal de l'Ajuntament.

Pel que fa a aquestes dades econòmiques, de conformitat amb la legislació aplicable en matèria de funció pública (Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic del treballador públic, el Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, i el Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el reglament del personal al servei de les entitats locals), comprendrien les retribucions bàsiques (sou i triennis) i les retribucions complementàries (complements de destinació, específic i de productivitat, gratificacions per serveis extraordinaris –hores extres-, pagues extraordinàries i indemnitzacions corresponents per raó del servei) percebudes pel personal funcionari de l'Ajuntament.

També comprendrien, si escau, les retribucions bàsiques, complementàries i plusos que corresponguin al personal laboral de l'Ajuntament segons la legislació laboral, el conveni col·lectiu que resulti d'aplicació i el contracte de treball.

Atès que la informació retributiva se sol·licita en la seva quantia bruta (*“retribucions brutes percebudes (...) per tots els conceptes”*), això és el salari brut percebut pels treballadors de l'Ajuntament amb el detall dels corresponents conceptes retributius, no constarien les deduccions sobre aquestes retribucions que resultin en cada cas oportunes. Això permet descartar que en el present cas la persona reclamant, a través del coneixement de determinades deduccions, pugui tenir accés, ni que sigui de forma indirecta, a dades de salut de les persones afectades, com ara qüestions relatives a la salut laboral, situacions de discapacitat o l'afiliació sindical.

Per altra banda, la concreció de la sol·licitud d'informació examinada (es refereix a una relació nominal amb les retribucions brutes percebudes i no així a les nòmines íntegres del personal de l'Ajuntament) també permet descartar que en aquest cas la persona reclamant pugui tenir accés a informació personal dels treballadors irrellevant o innecessària per a l'assoliment de la finalitat pretesa de control de l'actuació municipal, com ara dades bancàries, el número d'afiliació a la seguretat social, el número del DNI o, fins i tot en alguns casos, informació personal sobre embargaments de sou administratius o judicials, bestretes o d'altres circumstàncies personals, etc.

No consta, per altra banda, cap circumstància personal dels treballadors de l'Ajuntament que pugui justificar la limitació de l'accés examinat.

Per tot plegat, la limitació del dret a la protecció de dades personals s'ha de qualificar en el present cas com a proporcionada, atès que es tractaria d'una mesura limitativa derivada d'un dret reconegut a les lleis (la legislació de règim local), el fonament del qual s'emmarca en el dret fonamental a la participació política consagrat a l'article 23.1 de la CE; idònia, atès que permetria a la persona reclamant assolir la finalitat de control i fiscalització de l'actuació municipal; i necessària, atès que sense la informació retributiva bruta del conjunt del personal de l'Ajuntament no es podria dur a terme aquest control.

Tot això sens perjudici de la conveniència que en el moment de lliurar la informació personal sol·licitada sigui convenient recordar a la persona reclamant el deure de confidencialitat respecte aquesta informació que li imposa tant la legislació de règim local (article 164.6 TRLMRLC) com l'LOPD (article 10), de manera que no pot ser utilitzada per a una finalitat diferent a la que justifica l'accés.

Conclusió

El dret a la protecció de dades de caràcter personal no impedeix l'accés de la persona reclamant, que té la condició de regidor, a una relació del personal de l'Ajuntament amb indicació del nom, càrrec i retribucions brutes percebudes per tots els conceptes durant l'any 2014, en tractar-se d'informació necessària per a l'exercici de les funcions que li corresponen com a regidor a l'oposició en aquest Ajuntament.

Barcelona, 2 de març de 2016