

## **Reclamació: 33/2016**

### **Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació per la denegació de l'accés a un llistat d'obligacions reconegudes per una Diputació en relació amb una determinada persona**

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 informe sobre la reclamació 33/2016 relativa a la denegació de l'accés a un llistat d'obligacions reconegudes per una Diputació en relació amb una determinada persona.

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. En data 26 de febrer de 2016 el portaveu d'un Grup polític d'una Diputació va demanar un llistat de les obligacions reconegudes per la Diputació en relació amb una determinada persona, corresponents a qualsevol any.

També demanava una fotocòpia de les factures i justificacions de totes les obligacions reconegudes.

2. En data 15 d'abril de 2016, el diputat va interposar reclamació davant la GAIP. En la reclamació exposa que la persona a la qual es referia la sol·licitud és funcionària de l'administració i que té *"la sospita d'algunes irregularitats i la volíem comprovar. Vam sol·licitar aquestes obligacions reconegudes per entendre quin tipus de serveis i quina Àrea de la Diputació havia fet encàrrecs a una persona treballadora de la mateixa Diputació"*.

3. En data 26 d'abril de 2016 el President de la Diputació va dictar una resolució en la qual s'indicava que no es podia facilitar el llistat atès que *"les obligacions dels empleats es computen mensualment, mitjançant anotació conjunta de tota la nòmina."*

4. La Diputació ha presentat un escrit de data 17 de maig de 2016 davant la GAIP on, entre altres consideracions de caire competencial que no són objecte d'aquest informe, manifesta que ja va resoldre la sol·licitud en data 26 d'abril de 2016.

5. En data 30 de maig de 2015, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti informe en relació amb la reclamació presentada.

## 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 de emanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, 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 (arts. 5.1.f) i 5.1.o) del Reglament de desplegament de l'LOPD, (RLOPD), aprovat pel R. decret 1720/2007, de 21 de desembre). 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 diputat provincial. 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 o els diputats provincials 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 càrrec electe, 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'infraccions 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 càrrecs electes locals 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 la corporació, 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 diputat provincial.

El dret dels diputats provincials 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 dels diputats provincials a la informació 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 càrrecs electes que, per accedir a la informació en poder de la corporació, 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 càrrecs electes, 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 de la Diputació provincial per part d'un diputat 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, interpellacions, mocions o, fins i tot, la moció de censura, que li atribueix la legislació de règim local.

Cal tenir en compte que els càrrecs electes participen d'una actuació pública que es manifesta en una àmplia gamma d'assumptes concrets, entre els quals destaca el dret a la fiscalització de les actuacions de la corporació provincial i al control, anàlisi, estudi i informació dels antecedents necessaris, que tinguin els serveis de la Diputació, 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.

## V

S'ha d'assenyalar que el motiu al·legat per la corporació provincial per a denegar l'accés a la informació sol·licitada no ha estat la protecció de dades sinó el fet que la informació sobre les obligacions corresponents a salaris dels empleats es computen mensualment mitjançant anotació conjunta de tota la nòmina.

Amb independència de la possibilitat efectiva de separar els diferents conceptes retributius respecte d'una determinada persona, el que sembla clar és que la sol·licitud d'accés no s'adreçava a conèixer només els conceptes salarials pagats a un determinat funcionari sinó, especialment, altres obligacions que no tinguin naturalesa salarial.

Així es desprèn de la sol·licitud d'informació quan es manifesta *“volem una fotocòpia de les factures i justificacions de totes les obligacions reconegudes existents cap a aquesta persona”*.

També es desprèn això de la reclamació on s'indica que es vol conèixer *“quins tipus de serveis i quina Àrea de la Diputació havia fet encàrrecs a una persona treballadora de la mateixa Administració”*.

Sigui com sigui, ens trobaríem davant informació de caràcter personal de la persona afectada, per la qual cosa cal analitzar si el lliurament d'una i altra informació a un diputat provincial suposa una restricció justificada del dret a la protecció de dades de caràcter personal o, per contra, resulta excessiva.

## VI

Pel que fa a les retribucions vinculades als serveis que la persona afectada ha prestat com a funcionària, tal com ja hem sostingut en altres informes no sembla que en principi hi hagi cap motiu que impedeixi l'accés del diputat a aquesta informació, si bé pot no estar justificat l'accés a tota la informació que apareix en la nòmina.

S'ha de tenir en compte que la informació associada al lloc de treball és informació que ha de ser publicada en la relació de llocs de treball. Així és desprèn tant de l'EBEP i el Decret legislatiu 1/1997 com de la mateixa legislació sobre transparència (art. 9.1.d) de la Llei 19/2014).

Ara bé, pel que fa a la informació sobre conceptes retributius de caràcter personal, certament la normativa de transparència no en preveu la publicació. Per això, caldrà veure si la normativa de protecció de dades pot limitar aquest accés.

Cal tenir en compte que, si bé disposar del conjunt de retribucions íntegres percebudes per la persona que ocupa un lloc de treball determinat podria en certa mesura facilitar la classificació de la persona que l'ocupa, 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.

A l'hora d'analitzar la viabilitat de l'accés cal tenir en compte dos elements essencials:

Per una banda, el fet que qui sol·licita l'accés és un diputat provincial i que el control de la gestió econòmica de la corporació, i en concret el correcte ús dels fons públics destinats a la retribució del personal de les administracions públiques constitueix un element essencial de la transparència i pot estar directament relacionat amb les funcions que com a diputat provincial li corresponen en matèria de gestió econòmica (aprovació i liquidació del pressupost, aprovació dels comptes etc.)

També s'ha de tenir en compte quina és la informació sol·licitada. En primer lloc es demana un llistat de les obligacions reconegudes. D'acord amb el que s'ha exposat, no hi hauria problema en poder facilitar el llistat de les retribucions salarials íntegres. No obstant això, en la sol·licitud es demana també còpia de les factures i justificacions de les obligacions reconegudes. En el cas de les retribucions salarials la justificació en principi seria una còpia de la nòmina, però aquesta informació podria resultar excessiva als efectes de la finalitat pretesa.

S'ha de tenir en compte que a la nòmina hi pot figurar informació personal que no resulta rellevant a efectes del control de la despesa, com ara números identificatius, retencions, deduccions, descomptes, aportacions a organitzacions sindicals, 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.

Accedir a aquesta informació permetria, per exemple, poder tenir coneixement de determinades deduccions que, ni que sigui de forma indirecta, poden donar informació sobre la salut de la persona afectada, com ara qüestions relatives a la salut laboral, situacions de discapacitat o l'afiliació sindical.

Això fa que resulti proporcionat lliurar un llistat de les retribucions íntegres percebudes, però que, en canvi, pugui resultar excessiu lliurar una còpia de la nòmina d'aquest treballador.

Pel que fa a les obligacions reconegudes d'una altra naturalesa, per exemple per serveis encarregats per la Diputació al marge de la seva relació funcional, s'ha de tenir en compte que en aquest cas ens trobaríem davant de contractes sotmesos al deure de publicitat activa previst a l'article 13 de la Llei 19/2014, per la qual cosa, l'Administració ja està obligada a publicar un seguit d'informació sobre els contractes que inclou, entre d'altres aspectes, la identificació de la persona adjudicatària, l'objecte i l'import del contracte.

Per tant, si amb caràcter general cal admetre la publicació de la informació que estableix l'article 13 de la Llei 19/2014 per a qualsevol tipus de contracte –inclosos els contractes menors–, amb més motiu s'ha d'admetre l'accés d'un diputat provincial a aquesta informació, ateses les funcions que com acabem d'exposar té en matèria de gestió econòmica (aprovació i liquidació del pressupost, aprovació dels comptes etc.) i atesa la necessitat de poder avaluar l'existència de possibles conflictes d'interessos atès que com s'exposa a la consulta l'adjudicatari dels contractes sembla que seria una persona funcionària de la mateixa administració.

En principi aquest accés podria incloure tota la informació que ha de constar en una factura, tot i que la referència a altres "justificacions" pot plantejar algun dubte en el cas que aquestes justificacions continguin altra informació, tot i que l'Ajuntament en la seva resposta no ha fet cap al·lusió a la informació que pot figurar en aquestes justificants.

No consta, per altra banda, cap circumstància personal del treballador que ocupa el lloc de treball que pugui justificar la limitació de l'accés examinat. En aquest sentit, recordar que l'article 31 de la Llei 19/2014 estableix que si la sol·licitud d'informació pública pot afectar drets o interessos de tercers, identificats o fàcilment identificables se'ls ha de donar trasllat de la sol·licitud, per tal que puguin fer les al·legacions que considerin convenientes, en aquells casos en què puguin ser determinants del sentit de la resolució.

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 íntegra relativa a un determinat lloc de treball i altres pagaments fets a un empleat 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 no impedeix l'accés d'un diputat provincial a totes les retribucions salarials íntegres percebudes per un funcionari de la diputació, si bé l'obtenció d'una còpia de la nòmina resultaria excessiva per a la finalitat descrita.

El dret a la protecció de dades no impedeix l'accés d'un diputat a la informació sobre els contractes que hagi pogut establir la diputació amb un funcionari seu, amb obtenció, si escau d'una còpia de la factura emesa com a justificant del servei prestat.

Barcelona, 10 de juny de 2016