

## **Reclamació: 409/2016**

### **Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb una reclamació presentada per un regidor per la denegació d'accés a la informació sobre els contractes de quatre treballadors de l'empresa municipal (...).**

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 diverses reclamacions presentades en data 22 de novembre de 2016 per un regidor del Grup municipal contra l'Ajuntament.

La reclamació 409/2016, objecte d'aquest informe, es refereix a la denegació per part de l'Ajuntament de la còpia sol·licitada dels contractes de quatre persones treballadores de l'empresa municipal (...).

En el mateix escrit de data 29 de desembre de 2016, la GAIP sol·licita informe en relació amb les reclamacions 407/2016, 417/2016, 418/2016, 419/2016, 420/2016, 465/2016, 469/2016, 473/2016 i 475/2016, presentades pel mateix regidor contra l'Ajuntament. Atès que aquestes reclamacions es refereixen a d'altres qüestions, seran analitzades en els Informes 38/2016, 2/2017 i 3/2017, d'aquesta Autoritat.

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

### **Antecedents**

1. En data 22 de novembre de 2016, es van presentar davant la GAIP les Reclamacions 407/2016, 409/2016, 417/2016, 418/2016, 419/2016, 420/2016, 465/2016, 469/2016, 473/2016 i 475/2016, contra l'Ajuntament.

Segons consta en l'expedient, la persona reclamant és regidor del Grup municipal (...) a l'Ajuntament.

En la reclamació 409/2016, objecte d'aquest informe, el regidor demana "(...) que es lliuri al Grup Municipal (...) una còpia dels contractes de treball dels següents directius i treballadors de l'empresa municipal (...): Sr. ..., Sra. ..., Sr. ..., i Sra. ...."

2. Consten en l'expedient els corresponents formularis de reclamació presentats pel regidor a la GAIP, en data 22 de novembre de 2016, en els que el regidor al·lega, en relació amb la informació que demana, que "es tracta d'informació sol·licitada per dur a terme la meva tasca com a regidor de l'Ajuntament (...), de la qual no disposo."

3. En data 28 de novembre de 2016, la GAIP sol·licita a l'Ajuntament l'emissió d'informes en relació amb les reclamacions presentades. Consta en l'expedient adreçat a aquesta Autoritat còpia de l'Informe de la Secretaria General de l'Ajuntament sobre les sol·licituds d'accés a la informació per part del Grup Municipal.

4. En data 29 de desembre de 2016, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti l'informe previst per l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en relació amb les reclamacions presentades pel regidor de l'Ajuntament.

## **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 referida a qualsevol informació referent a persones identificades o identificables (article 3.a) de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), en concret, 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 Reial 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 (en endavant, LTC).

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades de caràcter personal.

## II

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

La LTC té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública. D'acord amb l'article 3.1, aquesta Llei és aplicable entre d'altres:

*“ b) Als organismes i ens públics, les societats amb participació majoritària o vinculades, les fundacions del sector públic, les entitats de dret públic dependents o vinculades amb les administracions a què fa referència la lletra a, les entitats de dret públic que actuen amb independència funcional o amb una autonomia especial reconeguda per llei que exerceixen funcions de regulació o supervisió externa sobre un determinat sector o activitat, les institucions de la Generalitat a què fa referència el capítol V del títol II de l'Estatut d'autonomia, els col·legis professionals i les corporacions de dret públic en allò que afecta l'exercici de llurs funcions públiques i els consorcis o altres formes associatives i llurs ens vinculats i societats mercantils en què participa de manera majoritària alguna d'aquestes administracions.”*

Per tant, d'entrada, és clar que la sol·licitud d'informació del regidor, que és objecte de la reclamació esmentada, entra en l'àmbit d'aplicació de la LTC.

La disposició addicional primera, apartat segon, de la LTC 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 té la condició de regidor. Per tant, 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, els consellers comarcals 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 LTC (D.A.1a. apartat 2).

L'article 23 de la LTC 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

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en ocasions anteriors (entre d'altres, l'Informe IAI 35/2016, que es pot consultar al web [www.apd.cat](http://www.apd.cat)), la legislació de règim local (article 77 LRBRL i article 164.1 TRLMRLC), reconeix un dret d'accés a tots els càrrecs electes, independentment que es trobin en l'equip de govern o bé en l'oposició, a la informació de què disposi llur corporació local i que pugui resultar necessària per a l'exercici de les funcions que els corresponen.

Atesa la jurisprudència (STS de 5 de novembre de 1999 (FJ 2), entre d'altres), cal tenir en compte que la legislació de règim local no exigeix als càrrecs electes que 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.

L'accés a dades personals incloses en informació dels ens públics per part d'un regidor que no té atribuïdes responsabilitats de govern –com en el cas examinat– 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 i al control, anàlisi, estudi i informació dels antecedents necessaris, que tinguin els serveis de l'Ajuntament, 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.

Ara bé, això no vol dir que aquest dret dels regidors 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 (apartats 2 i 3 de l'article 164 TRLMRLC), 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)), però òbviament també caldrà tenir en compte altres drets fonamentals que puguin veure's afectats per la sol·licitud d'informació.

Atès que l'exercici del dret d'accés del regidor podria comportar 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 tot això, caldrà examinar les circumstàncies de la sol·licitud que ha presentat el regidor a l'Ajuntament, la finalitat pretesa, els termes i la concreció de la sol·licitud del regidor, les possibles persones afectades i la naturalesa de la informació personal sol·licitada, especialment, si hi ha informació personal que sigui innecessària per assolir la dita finalitat o que requereixi una especial protecció.

#### IV

La reclamació 409/2016 porta causa de la sol·licitud d'un regidor en què demana *"(...) que es lliuri al Grup Municipal (...) una còpia dels contractes de treball dels següents directius i treballadors de l'empresa municipal (...): Sr. ..., Sra. ..., Sr. ..., i Sra. ...."*

Des de la perspectiva de la protecció de dades personals, cal valorar si el dret a la protecció de dades de les persones afectades justificaria o no la limitació del dret d'accés a la informació pública.

D'entrada, atès que el regidor vol accedir a quatre contractes de treball d'una empresa municipal, cal tenir en compte la informació que poden incloure habitualment els contractes de treball, d'acord amb les previsions de l'article 15 de l'Estatut dels Treballadors i la resta de normativa aplicable.

Així, com ha fet avinent aquesta Autoritat (entre d'altres, en el Dictamen CNS 54/2016), un contracte de treball pot incloure, a banda de dades identificatives de la persona treballadora, altra informació de diversa naturalesa. En els contractes de treball hi ha informació inclosa en els diverses clàusules contractuals, entre les quals s'inclourien a més de les pròpies sobre la

categoria professional, descripció de funcions, durada o lloc on s'ha de realitzar la tasca, (dades relatives a l'ocupació), les dades corresponents a la retribució bruta total distribuïda, si escau, en diferents conceptes retributius (dades retributives), això sense comptar amb eventuais clàusules específiques que hi pugui haver en algun cas, en relació amb persones treballadores en situació d'exclusió social, víctimes de violència de gènere, o d'altres que siguin mereixedores d'una especial protecció, i que han de ser tractades de manera diferenciada.

Escau advertir doncs, que si en algun dels quatre contractes que sol·licita conèixer el regidor constés informació mereixedora d'especial protecció, caldrà limitar l'accés a aquesta informació, tret que es disposi del consentiment exprés de les persones afectades (art. 7 LOPD).

D'entrada, cal fer notar que hi ha determinada informació que pot constar també en els contractes de treball, que pot ser coneguda, ateses les previsions normatives sobre transparència, aplicables a una societat municipal en virtut de l'article 2.f) LTC.

En relació amb les obligacions de “*publicitat activa*” (art. 2.i) LTC), cal fer notar que l'article 9.1 de la LTC estableix l'obligació de publicar (al portal de transparència o seu electrònica corresponent) les convocatòries i els resultats dels processos selectius de provisió i promoció del personal (art. 9.1.e) LTC), així com la relació de personal directiu (art. 9.1.g) LTC).

També cal tenir en compte que l'article 10.1.a) de la Llei 29/2010, del 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya, disposa que:

*“1. Les entitats que integren el sector públic han de difondre, en l'àmbit de llurs competències, per mitjans electrònics, la informació següent:*

*a) Informació sobre l'organització, que permeti als ciutadans conèixer l'organització administrativa, les competències de les entitats que integren el sector públic, les autoritats, el personal directiu i el personal a llur servei responsables de la tramitació dels procediments administratius i de la prestació dels serveis públics, i també la relació actualitzada dels llocs de treball, de llurs funcions i les taules retributives corresponents.”*

Dit això, i atès el context de transparència en què ens trobem, als efectes de la ponderació esmentada, també caldria tenir en compte que en el supòsit examinat la sol·licitud del regidor no es refereix a totes les persones treballadores de l'empresa, sinó només a quatre, algunes de les quals, per la informació aportada, serien “directius”.

Respecte d'aquests, com ha fet avinent aquesta Autoritat (entre d'altres, en el Dictamen 52/2016, o en l'Informe 32/2016), la valoració sobre l'accés a la informació d'aquesta naturalesa ens porta a haver de distingir diferents situacions.

Pel que fa a les retribucions del personal directiu, atès que la pròpia legislació de transparència (art.11.1.b) LTC) obliga a la publicació individualitzada de qualsevol retribució indemnització o dieta que percebin, no hi hauria inconvenient - des de la perspectiva del dret a la protecció de dades i a l'empara de la legislació de transparència-, en facilitar el nom i cognoms d'aquestes persones amb les seves retribucions íntegres percebudes.

Per altra banda, l'article 10.1.b) de la Llei 29/2010, del 3 d'agost, estableix que les entitats que integren el sector públic han de difondre informació per mitjans electrònics sobre l'accés i la selecció del personal.

Aquestes previsions ja permetrien, d'entrada, un coneixement general –i, per tant, també per part del regidor-, de determinada informació sobre els llocs de treball de l'empresa municipal.

Dit això, pel que fa a l'accés als quatre contractes que sol·licita el regidor, caldrà fer una ponderació entre la finalitat de control que la legislació atorga als regidors, i el dret a la protecció de dades de les persones contractades.

Cal situar la sol·licitud del regidor en les funcions de control que li corresponen. En aquets context, el regidor sol·licita accés a quatre contractes de persones treballadores d'una empresa municipal (...), que, segons els seus Estatuts, es constitueix com a societat anònima municipal, el capital de la qual pertany íntegrament a l'Ajuntament (art. 1 Estatuts).

Segons el mateix article 1 dels Estatuts *“La societat es regirà pels presents estatuts, pel Reial decret legislatiu 1/2010, de 2 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de societats de capital, la legislació municipal i de règim local de Catalunya, i, en especial, pel Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals; i, subsidiàriament, per la legislació administrativa, mercantil o civil que resulti d'aplicació.”*

Pel que fa a les societats mercantils amb capital íntegrament públic, cal tenir en compte el que disposa el Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals ROAS (articles 211 i següents). L'article 219.1 del ROAS disposa que:

*“La direcció i l'administració de la societat les exerceixen els òrgans següents:*

- a) La junta general, assumida pel ple de l'ens local.*
- b) El consell d'administració.*
- c) La gerència.”*

Segons disposa l'article 8 dels Estatuts:

*“Les competències atribuïdes a la Junta General de la societat seran exercides per l'Ajuntament (...) i, en concret, pel ple, com a màxim representant de la Corporació, d'acord amb els presents estatuts socials i la legislació que li és pròpia.”*

Així, és competència de la Junta general deliberar i acordar sobre determinats assumptes, segons disposa l'article 160 de la Llei de Societats de capital, aprovada pel Reial decret legislatiu 1/2010, de 2 de juliol:

- “a) La aprobación de las cuentas anuales, la aplicación del resultado y la aprobación de la gestión social.*
- b) El nombramiento y separación de los administradores, de los liquidadores y, en su caso, de los auditores de cuentas, así como el ejercicio de la acción social de responsabilidad contra cualquiera de ellos.*
- (...)*
- j) Cualesquiera otros asuntos que determinen la ley o los estatutos.”*

I els Estatuts, a l'article 9.f) estableixen que, entre d'altres, correspon a la Junta: *“La censura de la gestió social, l'aprovació, en el seu cas, dels comptes anuals de l'exercici anterior i la decisió sobre l'aplicació del resultat.”*

Tenint en compte aquestes previsions, atesa la informació de què es disposa en emetre aquest informe, la contractació d'aquestes quatre persones i les condicions retributives reflectides en els corresponents contractes laborals, podria ser una matèria relacionada amb els assumptes competència de la Junta i, per tant, del ple municipal, si més no, a efectes de control.

Ateses aquestes previsions, i tenint en compte les funcions de control dels regidors en matèria pressupostària, de gestió del pressupost dels ens dependents de la corporació (com pugui ser una empresa municipal), i, en definitiva, de control de la gestió de l'empresa municipal, etc, conèixer el contingut del contracte de determinades persones treballadores d'una empresa municipal podria ser rellevant i necessari per al correcte compliment de les dites funcions, per exemple, en el cas que el regidor vulgui comprovar si les condicions contractuals previstes i pressupostades, es corresponen amb les contingudes de forma efectiva en el contracte, o si s'han produït determinats increments o disminucions en alguns complements retributius, etc.

En qualsevol cas, cal tenir en compte que el principi de qualitat (art. 4 LOPD), a més d'exigir que l'accés es produeixi en el marc d'una finalitat legítima, determinada i explícita (en aquest cas, del desenvolupament de la funció que la llei reconeix als regidors), també disposa que les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb la finalitat en qüestió. Per tant, l'accés a informació dels quatre contractes sol·licitats s'haurà de referir, en el cas que ens ocupa, a les dades personals que siguin necessàries per a donar resposta satisfactòria al dret legítim exercit pel responsable de l'oposició.

Això, sens perjudici que caldria ometre amb caràcter previ a l'accés les dades sobre els treballadors/res que per la seva naturalesa requereixin una especial protecció, l'accés a les quals ha d'esser limitat, així com les dades identificatives (número de DNI, número d'afiliació a la Seguretat Social, signatura, telèfon, adreça o d'altres) que no serien necessàries per assolir la funció de control del regidor.

En qualsevol cas, seria necessari donar un tràmit d'audiència a les persones afectades (art. 3.e) LOPD), per tal que aquestes puguin fer les consideracions oportunes si concorre alguna circumstància personal que faci aconsellable limitar l'accés a la seva informació.

Per tot l'exposat, atesa la informació de què es disposa en emetre aquest informe, la normativa de protecció de dades no impediria l'accés als contractes dels quatre treballadors que sol·licita el regidor, sempre que s'hagi donat tràmit d'audiència a les persones afectades, i no en resulti cap circumstància personal que pugui suposar una limitació de l'accés.

## V

Finalment, recordar que el dret d'accés de tots els regidors a la informació també haurà de regir-se, entre d'altres, pel deure de reserva, en els termes de l'article 164.6 del TRLMRLC citat. Segons aquest article, els membres de la Corporació tenen el deure de guardar reserva en relació amb les informacions que se'ls faciliti per a fer possible el desenvolupament de les seves



funcions.

El deure de secret també es preveu explícitament en l'article 10 de l'LOPD, segons el qual:

*“El responsable del fitxer i els que intervinguin en qualsevol fase del tractament de les dades de caràcter personal estan obligats al secret professional pel que fa a les dades i al deure de guardar-les, obligacions que subsisteixen fins i tot després de finalitzar les seves relacions amb el titular del fitxer o, si s'escau, amb el seu responsable.”*

En relació amb el deure de secret, segons disposa el Codi Penal en els articles 197 i 198, l'autoritat o funcionari públic que, fora dels casos permesos en la llei i prevalent-se del seu càrrec, difongui, reveli o cedeixi a tercers determinades dades, estaria realitzant una conducta que podria ser constitutiva del delictes de descobriment i revelació de secrets.

## **Conclusió**

Atesa la informació de què es disposa en emetre aquest informe, la normativa de protecció de dades no impedeix l'accés als contractes dels quatre treballadors que sol·licita el regidor, sempre que s'hagi donat tràmit d'audiència a les persones afectades i no en resulti cap circumstància personal que pugui suposar una limitació de l'accés. Això, sens perjudici que caldria ometre l'accés a les dades sobre les persones treballadores que per la seva naturalesa requereixin una especial protecció (art. 7 LOPD), així com altres dades (número de DNI, número d'afiliació a la Seguretat Social, signatura, telèfon, adreça o d'altres) que no serien necessàries per assolir la funció de control del regidor.

Barcelona, 23 de gener de 2017