

**Reclamació: 341/2017**

**Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb una reclamació presentada per una secció sindical contra un Ajuntament per la denegació d'accés a informació sobre dades retributives dels treballadors de l'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 informe sobre la reclamació 341/2017 contra un Ajuntament per la denegació d'accés a informació sobre dades retributives dels treballadors de l'Ajuntament.

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

**Antecedents**

1. En data 27 de juliol de 2017, una secció sindical d'un Ajuntament, va presentar davant la GAIP reclamació contra aquest Ajuntament per la denegació de la sol·licitud d'accés a la informació sol·licitada, consistent en informació sobre la Taula salarial de l'exercici 2015, 2016 i 2017 amb tots els conceptes retributius personals, on es relacionin tots i cada un dels treballadors de la corporació, inclosos o no en la plantilla, així com la informació, relacionada en un document adjunt, relativa a altres conceptes retributius personals.

En el document annex també es sol·licita:

- “Relació del complement de productivitat, productivitat addicional i altres complements. Informes tècnics i/o jurídics que els justifiquen. Informes sobre els treballadors que justifiquin habilitacions, adscripcions temporals, jornades especials, i altres particularitats que representin algun concepte retributiu.
- Relació de gratificacions per serveis extraordinaris de l'any 2016 amb detall individualitzat de cada treballador, així com altres conceptes retributius (plusos especials, paquets horaris a preu fixe en festes, complements per borses horàries, complements retributius en policia municipal i col·lectius específics, etc...)”.

2. No consta en l'expedient l'informe de l'Ajuntament requerit per la GAIP en relació amb aquesta reclamació.

3. En data 11 d'octubre de 2017, 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 endavant LTC), 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 demanar 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 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

D'acord amb l'article 3.i) de l'LOPD, qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat, constitueix cessió o comunicació de dades personals. Amb caràcter general, les dades personals només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de la finalitat directament relacionada amb les funcions legítimes del cedent i cessionari, amb el

consentiment previ de l'interessat. No obstant això, l'article 11.2 a) l'LOPD habilita la cessió de dades personals sense comptar amb el consentiment de l'interessat quan aquesta estigui emparada en una norma amb rang de Llei.

L'LTC té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

L'article 18 de l'LTC estableix que *"les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda"* (apartat 1). L'esmentat article 2.b) defineix *"informació pública"* com *"la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei"*.

L'objecte de la reclamació és la denegació d'accés a la informació sobre la Taula salarial de l'exercici 2015, 2016 i 2017 amb tots els conceptes retributius personals, on es relacionin tots i cada un dels treballadors de la corporació, inclosos o no en la plantilla, així com la resta d'informació relacionada als antecedents, relativa també a conceptes retributius, com ara complement de productivitat i gratificacions per serveis extraordinaris, així com informes tècnics i/o jurídics relacionats i informes sobre els treballadors que justifiquin habilitacions, adscripcions temporals, jornades especials, i altres particularitats que representin algun concepte retributiu.

La informació relacionada amb les retribucions del personal que presta serveis municipals és *"informació pública"* sotmesa al règim d'accés previst en la legislació de transparència. No obstant això, d'acord amb l'article 20 i s. de l'LTC, el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. En concret i pel que fa a la informació que conté dades de caràcter personal, 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 regulat a l'LTC que invoca l'entitat sol·licitant.

### III

En relació amb les dades personals especialment protegides, això és aquelles que d'acord amb l'article 7 de l'LOPD revelen la ideologia, l'afiliació sindical, la religió o les creences, les que fan referència a l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives, 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."*

No es pot descartar que dins el conjunt d'aquests informes, donat la seva naturalesa -habilitacions, adscripcions temporals, jornades especials i altres particularitats- hi hagi informació mereixedora d'una especial protecció en els termes de l'article 7 de l'LOPD, com ara, dades sobre l'afiliació sindical. Fins i tot, que es puguin dur a terme determinades deduccions o

previsions que podria portar a conèixer, ni que sigui de forma indirecta, dades de salut del treballador, com ara qüestions relatives a la salut laboral, situacions de discapacitat.

Si és així, s'haurà de preservar la seva confidencialitat, llevat que amb la sol·licitud s'hagués aportat el consentiment exprés de les persones afectades, la qual cosa no consta, i conseqüentment d'acord amb l'LTC i l'LOPD no seria possible l'accés íntegre a aquests informes.

#### IV

Pel que fa a les dades que no són especialment protegides, cal tenir en compte les previsions de l'article 24.2 LTC:

*“ 2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23 (dades especialment protegides), 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, es 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.*

*(...).”*

L'eventual accés a la informació personal sol·licitada passa per una ponderació raonada prèvia entre els diferents drets i interessos en joc.

Abans però, d'analitzar els diferents supòsits, cal fer avinent que la persona que presenta la reclamació, així com també, la instància prèvia adreçada a l'Ajuntament, ho fa en representació d'una Secció Sindical d'un Ajuntament, actuant en la seva qualitat de Secretaria General de la Secció Sindical. Així es desprèn de la comunicació al Departament d'Empresa i Coneixement, de “constitució secció sindical, d'eleccions i estatuts” que consta en l'expedient.

En aquest mateix document consta la persona que hauria estat elegida com a delegada sindical, la identitat de la qual no coincideix amb la persona que hauria presentat la instància i posterior reclamació a la GAIP.

Aquesta és una qüestió rellevant, atès que són les juntes o delegats de personal (art. 39 TRLEBEP, 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), així com el Comitè d'Empresa (art. 63 de l'Estatut dels Treballadors, Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre), els òrgans específics de representació dels funcionaris i dels treballadors públics amb contracte laboral respectivament, i com a tals, exerceixen les funcions que els atorga la corresponent normativa (art. 40 TRLEBEP i 64 ET), entre d'altres, la funció de vigilància del compliment de la normativa vigent per a la qual cosa la normativa vigent els atorga directament el dret a obtenir determinada informació.

Per tant, en el cas que ens ocupa cal fer avinent que la normativa aplicable (EBEP i ET) reconeix l'exercici d'aquestes funcions no als sindicats pròpiament, sinó específicament als òrgans de representació dels treballadors. Tenint en compte que en aquest cas l'entitat reclamant no és delegada o representant dels treballadors, no se li poden reconèixer els drets que aquest tindria per a l'exercici de les seves funcions legítimes de representació, i per tant, cal analitzar aquesta sol·licitud d'accés d'acord amb el règim previst en la legislació de transparència.

Dit això, convé apuntar que forma part dels objectius de la legislació de transparència que les Administracions públiques hagin de retre comptes als ciutadans, en relació, entre d'altres qüestions, amb la gestió i el destí que aquestes donen als fons públics, com ara els que es destinen a les retribucions que perceben els treballadors del sector públic. Així, la legislació de transparència dota els ciutadans d'una capacitat de control sobre els fons públics, en definitiva, de fer un seguiment de la utilització dels diners públics.

Tal com exposa el Preàmbul de la Llei 19/2014: *"En un context d'estat democràtic i de dret, tots els poders públics tenen la legitimitat que els dóna la participació ciutadana en llur configuració (de manera directa o indirecta), la qual cosa obliga a donar compte a la ciutadania, d'acord amb el principi de responsabilitat, de la seva activitat i de la gestió dels recursos públics que s'han posat al seu abast."*

La finalitat de la Llei de transparència és, segons es desprèn de l'article 1.2 LTC, establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública.

En aquest context, si els ciutadans han de poder tenir aquesta capacitat de controlar i demanar comptes a les Administracions públiques, amb més motiu, si escau, cal reconèixer aquesta capacitat al representat d'una secció sindical, formada pel conjunt dels treballadors afiliats a un sindicat.

Dit això, cal valorar quina és la finalitat que persegueix l'accés, la qual entenem que ha de situar-se dins el marc previst en la legislació de transparència, i que es configura com un dels elements de ponderació a tenir en compte, d'acord amb l'article 24.2.b) LTC.

Escau també assenyalar que de la petició d'accés aquí analitzada, es desprèn que la informació es sol·licita de tots els treballadors de l'Ajuntament, encara que no es trobin inclosos en la plantilla.

## V

En el cas de la informació reclamada en relació amb la informació retributiva del personal de l'Ajuntament, l'entitat reclamant hauria de poder disposar d'aquella informació necessària que li permeti tenir coneixement d'eventuals irregularitats de l'Ajuntament pel què fa a les taules salarials aplicades als treballadors o a qualsevol concepte retributiu dels mateixos, per poder dur a terme les seves tasques com a secció sindical de l'Ajuntament.

Tot això, tenint en compte que *“Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia.”* (art. 20.2 LTC).

Si el que es pretén es conèixer quines són les dades relatives a totes les retribucions del personal de l'Ajuntament -especialment sou, complements retributius, gratificacions- d'entrada cal tenir en compte les previsions de l'LTC en matèria retributiva.

L'article 11.1 de la Llei 19/2014 estableix que s'han de fer públiques:

*“b) Les retribucions, indemnitzacions i dietes, les activitats i els béns dels membres del Govern, dels alts càrrecs de l'Administració pública i del personal directiu dels ens públics, les societats, les fundacions i els consorcis, i les indemnitzacions que han de percebre en deixar d'exercir el càrrec.  
(...)”*

*e) La informació general sobre les retribucions, indemnitzacions i dietes percebudes pels empleats públics, agrupada en funció dels nivells i els cossos.”*

D'acord amb les previsions exposades de la Llei, les retribucions percebudes pels alts càrrecs locals han de ser publicades al portal de manera individualitzada per a cada lloc de treball i per qualsevol concepte retributiu, indemnització o dieta. Sobre això, l'article 4.2.b) de l'LTC disposa que, als efectes del que estableix la llei, tenen consideració d'alts càrrecs, al servei de l'Administració local, *“els representants locals i els titulars dels òrgans superiors i directius, d'acord amb el que estableix la legislació de règim local”*.

Pel que fa a la resta de treballadors, la informació sobre retribucions ha de ser publicada de manera agregada, és a dir, associada als llocs de treball de l'Administració pública de què es tracti agrupats en funció dels nivells i els cossos als quals pertanyin, sense que, en aquest sentit, s'hagi d'indicar la identitat de la persona concreta que ocupa un determinat lloc de treball.

Aquestes són les previsions en matèria de publicitat activa, i en la mesura que aquesta informació ha de fer-se pública, cap dubte pot generar des de la perspectiva del dret a la protecció de dades de les persones afectades, el dret d'accés de l'entitat reclamant.

Més enllà d'això això, en l'anàlisi de l'accés a la informació retributiva sol·licitada, cal tenir en compte que l'art. 9.1.d) de l'LTC estableix l'obligació de publicar *“la relació de llocs de treball del personal funcionari, laboral i eventual, i la plantilla i la relació de contractes temporals i d'interinatges no vinculats a cap lloc de treball de la dita relació de llocs.”* (Llei 19/2014).

La publicació de la relació de llocs de treball (RLT) està prevista també en altres normes amb rang legal, principalment, l'EBEP, 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 (DL 1/1997).

L'RLT és l'instrument tècnic a través del qual es realitza l'ordenació de tots els llocs de treball d'una determinada organització independentment de la persona que ocupa el lloc de treball, i ha d'incloure, com a mínim, la retribució del complement específic i del complement de destinació

associat a cada lloc de treball (article 29 DL 1/1997 i article 169 del Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el reglament del personal al servei de les entitats locals), entre d'altra informació.

L'article 74 de l'EBEP es refereix a l'RLT en els termes següents:

*“Les administracions públiques han d'estructurar la seva organització a través de relacions de llocs de treball o altres instruments organitzatius similars que comprenguin, almenys, la denominació dels llocs, els grups de classificació professional, els cossos o escales, si s'escau, a què estiguin adscrits, els sistemes de provisió i les retribucions complementàries. Aquests instruments són públics.”*

L'RLT no ha d'incloure necessàriament el sou base, ara bé, d'acord amb el que s'ha exposat, l'entitat consultant podria obtenir les retribucions bàsiques dels llocs de treball de l'Ajuntament, consultant l'RLT, que dona informació del grup i categoria d'una plaça concreta i posant-la en relació amb la quantia del sou base establerta per a cada Grup a la Llei de pressupostos publicada al diari oficial corresponent. En conseqüència aquesta informació, que hauria d'estar a l'abast de qualsevol persona, també es pot comunicar a l'entitat consultant.

Per a la resta d'informació retributiva que vagi més enllà de la que ha de contenir l'RLT i de la que es desprèn de la Llei de pressupostos generals de l'Estat, que es relacioni directament amb la persona física que ocupa un lloc de treball (com ara, els triennis, el complement de productivitat, les gratificacions, les pagues extraordinàries o les hores extraordinàries), cal tenir en compte el criteri sostingut per aquesta Autoritat en anteriors informes en matèria retributiva (IAI 9/2016 i IAI 36/2017 entre d'altres) disponibles al web de l'Autoritat. Aquestes retribucions no van associades al lloc de treball sinó a la persona que ocupa el lloc. Per això la quantia concreta percebuda per cada treballador per aquest concepte no forma part de l'RLT, ni es preveu la seva publicació en cap altre norma.

En aquest sentit, es fa avinent que la legislació de transparència habilitaria per la via de l'exercici del dret d'accés, la cessió d'aquestes dades, respecte dels alts càrrecs de la corporació (això és els representants locals -alcalde i regidors-, i els titulars dels òrgans superiors i directius, d'acord amb el que estableix la legislació local) perquè l'article 11.1.b) LTC obliga l'Administració Local a publicar les retribucions (incloses indemnitzacions i dietes) percebudes per aquestes persones.

Aquest mateix criteri es pot fer extensible respecte del personal que ocupa llocs de confiança, d'especial responsabilitat dins de l'organització, de lliure designació, o que comporten un alt nivell retributiu. Tot i que en aquests casos la Llei no preveu la publicació de les seves retribucions al Portal de la Transparència, pel que fa a les sol·licituds d'accés a aquesta informació, cal tenir en compte que es tracta de llocs que per la seva singularitat i també pel nivell retributiu que solen portar associat, el coneixement de les seves retribucions pot ser rellevant per al control de la utilització dels recursos públics. En aquests casos, resultaria justificat facilitar informació retributiva individualitzada sobre els llocs, fins i tot identificant les persones afectades.

En canvi, per a la resta de personal en que no concorrin aquestes circumstàncies, en principi, atès que es tracta de llocs amb menor nivell de responsabilitat, i consegüentment amb un menor nivell retributiu, l'avaluació de la utilització dels recursos públics es pot fer disposant de la

informació sobre les retribucions de manera agrupada per categories o segons els diferents tipus de lloc de treball. Per aquest motiu, es considera que no estaria justificat en aquest cas, l'accés a aquesta informació.

S'ha de tenir en compte que la publicació dels ingressos d'una persona física facilita l'obtenció d'un perfil econòmic de la persona afectada que pot acabar causant perjudicis per a la persona afectada, tant en l'àmbit professional, com davant d'institucions financeres, socialment etc.. Per això, no sembla que estigui justificat donar accés de manera generalitzada a les retribucions percebudes per cada treballador concret, més enllà de la possibilitat de facilitar la informació sobre les retribucions agrupada per categories o segons els diferents tipus de llocs de treball, atès que aquestes alternatives permeten fer una avaluació de la utilització dels recursos públics sense sacrificar innecessàriament el dret a la protecció de dades de les persones afectades.

Recordar que d'acord amb l'article 4 l'LPOD, *"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 l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut."*

De conformitat amb aquestes previsions legals, la informació sobre les retribucions relatives al sou base i a les retribucions complementàries vinculades a un determinat lloc de treball de l'Ajuntament, podrien ser objecte de difusió (sense necessitat d'identificar les persones concretes afectades) sense que això comportés una vulneració de la normativa de protecció de dades, i per tant, també podrien comunicar-se o cedir-se a l'entitat reclamant.

Més enllà d'això, i pel que fa a la resta d'informació retributiva que pogués associar-se directa o indirectament amb la persona física que ocupa el lloc de treball determinat, només podria estar justificat respecte dels alts càrrecs i resta de persones que ocupen llocs de confiança, de lliure designació, d'especial responsabilitat dins l'organització i amb alts nivells retributius, supòsits en els quals el dret a la protecció de dades de les persones afectades ha de cedir davant l'interès públic en el coneixement d'aquesta informació.

Per a la resta del personal de la corporació, l'accés a aquestes dades seria desproporcionat i excessiu als efectes d'assolir la finalitat de transparència. Cal per tant fer prevaldre, respecte a aquesta informació, el dret a la protecció de dades de les persones que en resultarien afectades.

## VI

Finalment, cal fer avinent la importància de donar trasllat de la sol·licitud a la persona o persones afectades, tal com preveuen els articles 31.1 i 42 de l'LTC, bé per part de l'Ajuntament, durant la tramitació de la sol·licitud d'accés, bé per part de la GAIP durant el procediment de reclamació, de manera que es pugui conèixer si concorre alguna circumstància personal concreta que justifiqui la limitació del dret d'accés. A aquests efectes, la GAIP pot utilitzar les dades que consten a l'expedient per posar-se en contacte amb les persones afectades o bé sol·licitar a l'Ajuntament que els faciliti les dades que puguin ser emprades per posar-s'hi en contacte.



Convé recordar també que, d'acord amb el que disposa l'article 35.2 de la Llei 19/2014, *"No es pot adquirir per silenci administratiu el dret d'accés si concorre algun dels límits establerts per aquesta o altres lleis per a tenir accés a la informació pública."*

Tenint en compte que la informació objecte de reclamació conté dades de caràcter personal i que concorre per tant una limitació legal que ha de ser tractada aplicant els criteris previstos en els articles 23 i 24 de la Llei 19/2014, i que podria suposar una denegació de l'accés a la informació sol·licitada, no es pot entendre adquirit per silenci administratiu el dret d'accés a la informació reclamada.

## **Conclusió**

La comunicació a l'entitat reclamant de les dades retributives consistents en el sou base, complements específics i de destinació associats a cadascun del llocs de treball de l'Ajuntament, sense necessitat d'identificar les persones afectades, restaria habilitada a efectes de l'article 11.2.a) LOPD, en connexió amb l'article 24.2 LTC.

Respecte a la resta de complements retributius associats no a una determinada plaça o lloc de treball sinó a la persona que l'ocupa (triennis, complement de productivitat, gratificacions), l'accés només estaria justificat respecte dels alts càrrecs de la corporació, i la resta de personal que ocupi llocs de confiança, de lliure designació, d'especial responsabilitat dins l'organització o que impliquin alts nivells retributius. En canvi no resultaria justificat l'accés a la dita informació respecte d'aquelles persones que ocupen llocs diferents als descrits.

Barcelona, 21 de novembre de 2017