

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 la informació sobre els sous dels treballadors públics 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 informe sobre la reclamació presentada en relació amb la denegació de l'accés a la informació sobre els sous dels treballadors públics de l'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. En data 3 d'agost de 2018 un ciutadà, adreça a l'Ajuntament un escrit en el qual formula preguntes sobre si s'ha efectuat un augment en la retribució de la Interventora Municipal, la relació laboral de la Interventora amb l'ajuntament, si altres treballadors municipals havien experimentat també un augment econòmic en les seves retribucions, i sobre la incorporació d'un nou gerent.
2. En data 19 d'octubre de 2018 l'Ajuntament dona resposta al sol·licitant indicant-li la relació laboral de la Interventora Municipal amb l'ajuntament i informació sobre la incorporació d'un nou gerent. Pel que fa a la informació relativa a les retribucions, tant de la Interventora Municipal, com de la resta de personal, es denega aquesta informació fonamentant la denegació en l'existència de dades de caràcter personal.
3. En data 23 d'octubre de 2018 un ciutadà presenta davant la GAIP una reclamació contra l'Ajuntament, en la qual sol·licita que se li facilitin *"dades sobre sous treballadors públics per poder redactar una notícia"*.
4. En data 30 d'octubre de 2018 la GAIP dona trasllat de la reclamació a l'Ajuntament i li sol·licita l'expedient complet i informe al respecte.
5. En data 4 de desembre de 2018 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 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 en el termes del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (en endavant, RGPD). 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, com seria el cas del límit establert a l'article 21.1.b) de la LTC, relatiu a la investigació o la sanció d'infraccions penals, administratives o disciplinàries l'aplicació del qual podria comportar que el dret d'accés de la persona reclamant hagi d'ésser denegat o restringit als efectes de protegir la investigació

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 .

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 la informació tramesa per la GAIP el reclamant va efectuar una sèrie de preguntes a l'Ajuntament per conèixer, si s'havia produït un augment de sou de la Interventora i de la resta de treballadors municipals, la situació laboral de la interventora i, la incorporació d'un nou gerent amb l'objecte de redactar una notícia en un mitjà de premsa local. Com a conseqüència de considerar insatisfactòria la resposta donada per l'Ajuntament, la mateixa persona presenta reclamació en la que demana accedir a dades sobre sous de treballadors públics de l'Ajuntament, sense fer una distinció entre el tipus de treballador ni la seva categoria dins de l'organització.

Cal tenir en consideració que les qüestions relatives a la cessió de dades sobre les retribucions dels empleats públics ha estat objecte d'anàlisi per aquesta Autoritat amb anterioritat en els informes IAI 9/2016, IAI 12/2017, IAI 36/2017, IAI 4/2018, IAI 29/2018 i IAI 43/2018, entre d'altres, que es poden consultar al web de l'APDCAT. www.apdcat.cat.

III

El Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (en endavant, RGPD), defineix les dades personals com " *toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona;* "

Les dades de què disposa l'Ajuntament, que identifiquen i es refereixen directament als treballadors, així com altres dades que puguin referir-se més específicament al lloc de treball que ocupen, però que s'associen o es vinculen a un treballador concret, i que per tant l'identifiquen, són dades de caràcter personal i queden protegides pels principis i garanties que estableix l'RGPD i per la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de Dades Personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD).

La comunicació de dades personals és un tractament de dades d'acord amb l'RGPD que el defineix com "*qualsevol operació o conjunt d'operacions realitzades sobre dades personals o conjunts de dades personals, ja sigui per procediments automatitzats o no, com la recollida, el registre, l'organització, l'estructuració, la conservació, l'adaptació o la modificació, l'extracció, la consulta, la utilització, la comunicació per transmissió, difusió o qualsevol altra forma d'habilitació d'accés, acarament o interconnexió, limitació, supressió o destrucció*".

L'RGPD disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1. En concret, l'apartat c) disposa, que el tractament serà lícit si "*es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento*".

L'article 6.3 de l'RGPD, estableix que la base del tractament indicat en l'article 6.1 c) ha d'estar establerta pel Dret de la Unió europea o pel dret dels Estats membres que s'apliqui al responsable del tractament. En aquest sentit l'article 8.1 de l'LOPDGDD estableix:

"1. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así lo prevea una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma con rango de ley, que podrá determinar las condiciones generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo así como las cesiones que procedan como

consecuencia del cumplimiento de la obligación legal. Dicha norma podrá igualmente imponer condiciones especiales al tratamiento, tales como la adopción de medidas adicionales de seguridad u otras establecidas en el capítulo IV del Reglamento (UE) 2016/679.”

La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC en endavant) té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

En concret, 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”*. Per tant, la informació que es demana és *“informació pública”* sotmesa al règim d'accés previst en la legislació de transparència.

La informació sol·licitada relativa a les retribucions dels treballadors de l'Ajuntament és informació pública als efectes del l'article 2.b) LTC i, per tant, resta sotmesa al regim d'accés previst en la legislació de transparència.

IV

El dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis (article 20 i següents de l'LTC). 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 justifica o no la limitació del dret d'accés a la informació pública regulat a l'LTC.

En el cas que ens ocupa les dades sol·licitades no tenen la consideració d'especialment protegides, per tant cal tenir en consideració el que estableix l'article 24 de l'LT que preveu :

“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 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 (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, 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.”

En no tractar-se tampoc de dades merament identificatives directament relacionades amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració es fa necessari fer una ponderació raonada entre l'interès públic en la divulgació de la informació i els drets de les persones afectades.

Tot i que l'LTC no exigeix que les sol·licituds d'accés a la informació siguin motivades, la finalitat que persegueix l'accés, es configura com un dels elements de ponderació a tenir en compte, d'acord amb l'article 24.2 b) LTC. En el cas que ens ocupa el reclamant fa constar que la informació és necessària per a la elaboració d'una notícia en un mitjà de comunicació local.

Amb caràcter general i des de la perspectiva del dret a la protecció de dades personals de les persones afectades, s'ha d'assenyalar, com ha posat de manifest aquesta Autoritat en anteriors informes, que la informació sobre la retribució d'un lloc de treball facilita informació sobre el perfil econòmic i laboral que pot afectar la persona que l'ocupa, tant en l'àmbit professional com en l'àmbit social i econòmic, i això sigui de manera directa, facilitant la identificació de la persona que ocupa el lloc concret, o sigui de manera indirecta, quan es tracti de llocs que es puguin relacionar, per altres vies, sense esforços desproporcionats, amb les persones que els ocupen.

En aquest punt convé recordar les previsions en matèria de publicitat activa que, pel que fa a les retribucions, estableix l'article 11.1 de l'LTC.

En concret, l'article 11.1.b) de l'LTC estableix que s'han de fer públiques "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."

Pel que fa a la resta de treballadors, l'article 11.1.e) de l'LTC obliga només a publicar "informació general sobre les retribucions, indemnitzacions i dietes percebudes pels empleats públics, agrupada en funció dels nivells i els cossos".

Com hem vist, segons l'article 11.1.b) de l'LTC, les retribucions percebudes pels alts càrrecs de l'Administració pública 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*".

Aquestes obligacions de transparència es poden fer extensibles respecte de les sol·licituds d'accés a la informació que afecti el 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 la 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.

A banda d'això, pel que hem pogut comprovar, l'Ajuntament fa públiques, a l'apartat relatiu a l'RLT del seu portal de transparència, les retribucions de tots els llocs de treball del municipi per a l'exercici 2018 que han de constar a la relació de llocs de treball (RLT). Per tant, es tractaria de dades que ja han estat fetes públiques pel propi ajuntament.

V

No obstant això, en el cas que ens ocupa no es sol·licita les retribucions del lloc d'intervenció de l'Ajuntament, sinó l'increment retributiu que hagi pogut experimentar aquest i altres llocs de l'Ajuntament. La sol·licitud efectuada per la persona reclamant a l'Ajuntament demanava conèixer si la interventora municipal havia vist augmentada la seva retribució econòmica i si havia altres treballadors municipals que haguessin tingut també un increment en les seves retribucions.

Pel que fa a la determinació i increment de les retribucions dels empleats públics municipals cal tenir en consideració el que estableix la seva normativa reguladora. Així l'article 21 del Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, estableix pel que fa a la determinació de les quanties de les retribucions bàsics i dels increments retributius que:

"1. Las cuantías de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral, deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente ley de presupuestos.

2. No podrán acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el personal."

Pel que fa a les retribucions complementàries fixes i periòdiques dels funcionaris municipals, l'article 52.1.j) del 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 estableix que correspon al Ple de la Corporació:

"j) Aprovar la plantilla del personal i la relació dels llocs de treball, fixar la quantia de les retribucions complementàries fixes i periòdiques dels funcionaris i el nombre i el règim del personal eventual, tot això en els termes establerts per la legislació sobre funció pública local."

Així mateix, l'article 93 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, estableix, respecte a les retribucions dels funcionaris locals:

"1. Las retribuciones básicas de los funcionarios locales tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública.

2. Las retribuciones complementarias se atenderán, asimismo, a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos. Su cuantía global será fijada

por el Pleno de la Corporación dentro de los límites máximos y mínimos que se señalen por el Estado.

3. Las Corporaciones locales reflejarán anualmente en sus presupuestos la cuantía de las retribuciones de sus funcionarios en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

Als funcionaris locals els és d'aplicació també el Reial Decret 861/1986, de 25 de abril, pel qual s'estableix el règim de les retribucions dels funcionaris de l'Administració Local, que regula a l'article 4 el procediment de modificació dels complements específics, segons el qual:

"2. El establecimiento o modificación del complemento específico exigirá, con carácter previo, que por la Corporación se efectúe una valoración del puesto de trabajo atendiendo a las circunstancias expresadas en el número 1 de este artículo.

3. Efectuada la valoración, el Pleno de la Corporación, al aprobar la relación de puestos de trabajo, determinará aquéllos a los que corresponde un complemento específico, señalando su respectiva cuantía."

En conseqüència, qualsevol increment retributiu com a conseqüència de la modificació del complement específic, requerirà, amb caràcter previ, que la Corporació efectui una valoració del lloc de treball i posteriorment que el Ple de la Corporació aprovi o modifiqui la relació de llocs de treball (RLT).

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.

La relació de llocs de treball, que ha de ser modificada en cas d'increment retributiu, ha de ser objecte de publicació activa d'acord amb l'article 9.1.d) de l'LTC que estableix que s'han de fer públiques la relació de llocs de treball del personal funcionari, laboral i eventual. La publicació de l'RLT està prevista també en altres normes amb rang legal, principalment, l'EBEP.

Per altra banda, cal tenir en consideració que l'article 10.2 de la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús de mitjans electrònics al sector públic de Catalunya, obliga les entitats a "publicar en llur seu electrònica les actes de les sessions del ple."

En definitiva qualsevol variació de les condicions retributives dels empleats públics ha de ser objecte de publicació mitjançant l'instrument de modificació, ja sigui la Llei de Pressupostos de l'Estat (pel que fa a les retribucions bàsiques i el límit d'increment de les retribucions globals), les disposicions d'aprovació dels pressupostos municipals, els acords del Ple de la Corporació o la corresponent modificació de l'RLT.

En aquest sentit, des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades, es podria entendre que atès que es tracta d'informació que és objecte de publicitat activa, és possible fer

efectiu el dret d'accés a aquella informació relativa als increments retributius que han de constar a la relació de llocs de treball (RLT) del consistori, així com també aquells altres que es podrien inferir de les lleis de pressupostos si es relacionen les disposicions relatives a les retribucions que s'hi contempen amb el contingut de l'RLT. Aquesta informació estaria associada a cada plaça o lloc de treball i no a una persona concreta.

Val a dir a més, que facilitar informació sobre un increment retributiu no comporta necessàriament posar en coneixement de terceres persones dades que per elles mateixes permetin efectuar un perfil econòmic de la persona.

En definitiva, es considera que la normativa de protecció de dades no impediria donar resposta a la persona reclamant per informar-la sobre els increments retributius de la interventora municipal, ni, en el cas que existissin, d'altres places o llocs de treball del consistori.

Conclusions

El dret a la protecció de dades no impedeix lliurar a la persona reclamant la informació sobre els possibles increments retributius que s'hagin pogut efectuar al lloc de treball de la intervenció de l'Ajuntament, i, en el seu cas, a altres d'altres llocs de treball del consistori.

Barcelona, 21 de desembre de 2018