

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb l'informe complementari emès per un Ajuntament respecte a una reclamació

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que, a la vista d'un informe complementari emès per un ajuntament en relació amb la reclamació (...), respecte de la qual es va emetre l'informe IAI 53/2018, emeti nou informe o una ampliació de l'anterior.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'informe emès per un ajuntament i tramès a 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 requerit 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 als increments retributius, 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 el mateix ciutadà presenta davant la GAIP una reclamació contra l'ajuntament requerit, en la qual sol·licita que se li facilitin "*dades sobre sous dels 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.
6. En data 21 de desembre de 2018 aquesta Autoritat emet l'informe IAI 53/2018, que es tramès a la GAIP.

7. Arran de la tramesa per part de la GAIP a l'ajuntament requerit de l'informe emès per aquesta Autoritat, l'ajuntament emet un informe, que anomena de complementari en el qual introdueix qüestions no plantejades en la sol·licitud d'accés efectuada pel reclamant, i per tant qüestions sobre les quals no es va pronunciar aquesta Autoritat per no ser objecte de la sol·licitud d'accés. Aquest informe es tramès, en data 11 de gener de 2019 a la GAIP.

8. En data 18 de gener de 2019 la GAIP, en considerar que l'informe complementari efectuat per l'ajuntament aporta nova informació que afecta a l'objecte de l'informe IAI 53/2018, el tramet a aquesta Autoritat i sol·licita que s'emeti un nou informe o una ampliació de l'anterior.

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

Segons la informació tramesa per la GAIP el reclamant va efectuar una sol·licitud d'accés a un ajuntament en la qual efectuava una sèrie de preguntes sobre 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. I, com a conseqüència de considerar insatisfactòria la resposta donada per l'Ajuntament, la mateixa persona presenta reclamació davant la GAIP 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.

Respecte d'aquesta reclamació es va emetre l'informe IAI 53/2018, que es pot consultar al web de l'APDCAT www.apdcat.cat, on s'analitzava la sol·licitud presentada davant l'Ajuntament i en la qual es va concloure que:

(...)

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.

(...)

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.”

En l'informe complementari efectuat per l'Ajuntament s'especifica que, en el seu cas, no s'ha produït cap increment de retribucions amb motiu de cap modificació de la relació de llocs de treball i que els únics increments retributius que van rebre tots els llocs de treball de l'Ajuntament són els que va marcar la Llei 26/2018, de Pressupostos Generals de l'Estat que, al seu criteri, és una dada pública. En canvi, el que si s'ha produït són assignacions de complements de productivitat i gratificacions, retribucions que s'assignen a la persona i no al lloc de treball, que, al seu parer, és informació que no pot ser facilitada, i que aquest criteri pot modificar el sentit de l'informe emès per aquesta Autoritat.

Certament, això no es va analitzar en l'informe emès per aquesta Autoritat, perquè quedava fora de la sol·licitud feta per la persona reclamant davant l'Ajuntament. Cal tenir en consideració que, per la via de la reclamació contra les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública, regulat al capítol IV de l'LTC, no es pot ampliar la informació sobre la qual s'ha efectuat la sol·licitud d'accés, tot i que aquesta pugui ser objecte de matisació o concreció.

Tanmateix, aquesta Autoritat pot ser consultada sobre aquelles qüestions relatives a l'aplicació del límit relatiu a la protecció de les dades de caràcter personal en relació a l'accés a la informació pública, com en el cas en que ens ocupa en que la GAIP sol·licita un pronunciament específic pel que fa les consideracions efectuades per l'Ajuntament en relació als complements de productivitat i les gratificacions extraordinàries.

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 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

Pel que fa als conceptes retributius de productivitat i gratificacions, els articles 54 i 55 del Decret 214/1990 de 30 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament del personal al servei de les entitats locals, estableixen la competència per a la seva determinació al Ple de la corporació i a l'alcalde per a la seva assignació individualitzada. Així mateix, l'article 172 declara que el complement de

productivitat serà públic tant per als altres funcionaris de la corporació com per als representants sindicals :

“Article 54

*-1 Correspon al ple de la corporació i, si s'escau, a l'òrgan corporatiu màxim de l'entitat local:
(...)*

b) Determinar en el pressupost la quantitat global destinada a l'assignació del complement de productivitat i de les gratificacions.

(...)

Article 55

Correspon a l'alcalde i, si s'escau, al president de l'entitat local, sens perjudici de les delegacions legalment previstes:

(...)

t) Efectuar l'assignació individualitzada del complement de productivitat i de les gratificacions, d'acord amb les normes estatals reguladores de les retribucions del personal al servei de les entitats locals.

(...)”

Article 172

1. L'apreciació de la productivitat s'ha de realitzar en funció de circumstàncies objectives relacionades directament amb l'exercici del lloc de treball i amb els objectius que li siguin assignats.

2. En cap cas les quanties assignades per complement de productivitat durant un període de temps no originaran cap tipus de dret individual respecte a valoracions o apreciacions corresponents a períodes successius.

3. Les quantitats que percebi cada funcionari per aquest concepte seran de coneixement públic, tant dels altres funcionaris de la corporació com dels representants sindicals.

4. Correspon al ple de cada corporació determinar en el pressupost la quantitat global destinada a l'assignació de complement de productivitat als funcionaris dintre dels límits màxims que assenyala l'article 175.2.b) d'aquest Reglament.

5. Correspon a l'alcalde o president de la corporació la distribució d'aquesta quantia entre els diferents programes o àrees i l'assignació individual del complement de productivitat, amb subjecció als criteris que, si s'escau, hagi establert el ple, sens perjudici de les delegacions que pugui conferir d'acord amb la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya.

D'aquesta manera, i amb caràcter general d'acord amb l'obligació de publicitat de les actes del ple, que com s'ha exposat estableix l'article 10.2 de la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús de mitjans electrònics al sector públic de Catalunya, la informació relativa a la quantitat global que es destini a productivitat i gratificacions, que ha de ser acordada pel ple de la corporació, serà objecte de publicitat activa. En aquest cas es tracta d'informació sobre la quantitat global que pressupostàriament es destina a aquest concepte i no contindrà dades de caràcter personal.

L'assignació individualitzada d'aquests complements retributius correspon a l'alcalde, i, estaria sotmesa, pel que fa a les quantitats que percebi qualsevol funcionari municipal en concepte de productivitat, a una publicitat restringida a la resta de funcionaris de la corporació així com dels representants sindicals, tal i com estableix l'article 172.3 del Decret 214/1990.

A més, pel que fa als alts càrrecs de l'Administració pública, aquesta informació estaria sotmesa a publicitat activa. Com s'exposava en el fonament IV de l'informe IAI 53/2018, 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 transparència, de manera individualitzada per a cada lloc de treball i per qualsevol concepte retributiu, indemnització o dieta. Per tant les retribucions dels alts càrrecs, incloses les retribucions extraordinàries, han de ser objecte de publicitat activa i, en aquest cas la informació sobre les retribucions s'ha de publicar, en còmput anual i en termes íntegres sense incloure-hi les deduccions i sense desglossament de conceptes retributius.

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"*.

Les obligacions de transparència previstes a l'article 11.1.b) de l'LTC, es poden fer extensives respecte de les sol·licituds d'accés a la informació que afecti tant al personal directiu com el personal que ocupa llocs d'especial confiança, d'especial responsabilitat dins de l'organització o d'alt nivell en la jerarquia de l'entitat, de lliure designació, o que comporten un alt nivell retributiu.

Tot i que la llei no preveu expressament la publicació al portal de transparència de les retribucions d'aquesta tipologia d'empleats públics, en la ponderació dels drets que cal fer respecte de les sol·licituds d'accés a la informació, és a dir en el que podríem anomenar test de l'interès públic que ha de determinar si l'accés a la informació contribueix a un millor coneixement dels criteris d'organització i funcionament i de com s'assignen els recursos públics, respecte d'aquells llocs de treball que per la seva singularitat dins de l'organització, 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, i per tant el resultat seria la prevalença de l'interès públic en la seva divulgació.

Aquest criteri es faria extensiu al coneixement de totes les retribucions incloent, tant de les quantitats percebudes com a gratificacions per serveis extraordinaris, respecte de les quals i com ja s'ha manifestat aquesta Autoritat amb anterioritat, *"el control de l'ús que l'administració pugui fer d'aquest element retributiu és rellevant per a la finalitat de transparència, ja que permet avaluar i formar-se una opinió crítica de la gestió de recursos humans duta a termes per un ajuntament"*, com pel que fa a les quantitats percebudes en concepte de complement de productivitat, en les quals l'atorgament es basa en aspectes de discrecionalitat, qüestió que reforça la necessitat de transparència, i respecte dels quals ja està prevista una publicitat restringida.

D'acord amb l'exposat, per a aquesta tipologia d'empleats públics d'àmbit directiu i de confiança, en els casos de sol·licituds d'accés a la informació sobre les seves retribucions, resultaria justificat facilitar informació individualitzada, per qualsevol concepte retributiu i, fins i

tot identificant les persones afectades, facilitant-los prèviament el termini previst a l'article 31 de l'LTC per tal que puguin fer alegacions.

En el cas que ens ocupa, la informació sol·licitada és relativa a la interventora municipal. Les funcions d'intervenció de les Corporacions Locals són reservades a funcionaris d'Administració Local amb habilitació de caràcter nacional, el règim jurídic dels quals està regulat pel Reial Decret 128/2018, de 16 de març, d'acord amb el qual la provisió dels llocs de treball reservats a aquesta tipologia de funcionaris s'efectuarà, amb caràcter general per concurs i, excepcionalment, (en els casos de municipis de gran població, diputacions provincials, les àrees metropolitanes, els cabildos i els consells insulars, i les ciutats de Ceuta i Melilla) es poden cobrir pel sistema de lliure designació.

Així mateix, pel que fa als municipis de gran població, atenent al que disposa l'article 130 de la LRBRL, el secretari de la corporació i l'interventor general municipal, entre d'altres, són titulars d'òrgans superiors i directius. Mentre que, pel que fa a la resta de municipis, cada ajuntament ha de determinar, d'acord amb el seu reglament d'organització, el personal directiu propi, si en té (art. 306 del TRLMRLC). En conseqüència, fora dels municipis de gran població, els funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional seran titulars d'òrgans directius (per tant, alt càrrec), si expressament així ho reconeix l'ens local.

En qualsevol cas, inclús fora dels supòsits de lliure designació o que expressament el reglament d'organització no els hagi reconegut com a titulars d'òrgans directius, no es pot obviar la importància de les funcions encomanades als interventors municipals i la seva transcendència en l'organització, criteris que s'han de valorar per considerar aquest lloc de treball com d'especial responsabilitat, i en aquest sentit equiparable també a efectes de transparència als alts càrrecs de l'Administració pública.

En aquest sentit l'exposició de motius del Reial Decret 128/2018, esmentat, exposa:

"(...)

Així mateix, reforçar i clarificar les funcions reservades als funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, perquè s'entén que són bàsiques per al funcionament de les corporacions locals, especialment la funció interventora, per aconseguir un control economicopressupostari més rigorós, en el marc del desplegament de l'article 213 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, la qual cosa ha de contribuir a millorar la presa de decisions pels càrrecs electes en l'exercici del mandat representatiu que tenen encomanat constitucionalment.

Garantir més professionalitat i eficàcia en l'exercici de les funcions reservades.

Permetre una gestió més eficaç i homogènia d'aquest col·lectiu a tot el territori nacional, atesa la importància de les funcions que exerceixen a les corporacions locals, i la seva repercussió en l'interès general.

(...)"

En definitiva, es considera que la normativa de protecció de dades no impediria que, previ el tràmit d'audiència previst a l'article 31 de l'LTC, es doni accés a la persona reclamant a la informació sobre les retribucions percebudes en concepte de productivitat i gratificacions extraordinàries per la interventora municipal, o, d'altres places o llocs de treball del consistori en els quals pugi concórrer el caràcter de confiança o especial responsabilitat.

Conclusions

El dret a la protecció de dades no impedeix lliurar a la persona reclamant la informació sobre l'assignació de complements de productivitat i gratificacions a la interventora municipal, o a d'altres places o llocs de treball del consistori en els quals pugi concórrer el caràcter de confiança o especial responsabilitat.

Barcelona, 14 de febrer de 2018