

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació contra un ajuntament relativa a la sol·licitud d'informe referent a la distribució de les despeses de personal que apareixen al pressupost, per lloc de treball i sense cap dada personal.

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 contra l'Ajuntament un ajuntament relativa a la sol·licitud d'informe referent a la distribució les despeses de personal que apareixen al pressupost, per lloc de treball i sense cap dada personal.

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

Antecedents

1. En data 19 de setembre de 2022, es presenta una sol·licitud davant de l'Ajuntament en la qual se sol·licita la informació següent: *"Que m'agradaria saber la distribució dels 92.375 € de despeses de personal que figura al pressupost municipal per cada plaça (anual o mensual), Sense cap dada personal, només vull saber la quantitat anual o mensual bruta per cada plaça de personal en que es gasten aquests diners"*.
2. En data 16 d'octubre de 2022, la persona sol·licitant presenta reclamació davant la GAIP en la qual reclama l'accés a: *"Volia saber com es distribueixen les despeses de personal que apareixen al pressupost, per lloc de treball i sense cap dada personal."*
3. En data 25 d'octubre de 2022 la GAIP tramet la reclamació a l'Ajuntament i li requereix l'emissió d'informe en què fonamenti les seves posicions, així com l'expedient complet relatiu a la sol·licitud d'accés a la informació pública i la identificació de les terceres persones que resultin afectades per l'accés reclamat.
4. En data 24 de novembre de 2022 l'Ajuntament tramet a la GAIP un escrit en el qual recull la informació relativa a la distribució de les despeses de personal que figuren al pressupost desglossat per alts càrrecs (alcalde i regidors), personal laboral i quotes de la seguretat social.
6. En data 29 de novembre de 2022 la GAIP tramet a la persona reclamant l'informe presentat per l'Ajuntament.
7. En data 29 de novembre de 2022, la persona reclamant presenta un correu electrònic a la GAIP en el qual manifesta que considera que la informació facilitada per l'Ajuntament no és correcta i està incompleta ja que no hi consten ni el sou del secretari de l'ajuntament ni de l'aparellador municipal.

8. En data 15 de desembre de 2022 la GAIP tramet a l'Ajuntament les al·legacions presentades per la persona reclamant i sol·licita el seu pronunciament al respecte.

9. En data 5 de gener de 2023 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 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 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 sobre una persona física identificada o identificable, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador, com per exemple un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona (art. 4.1 del Reglament 2016/679, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades, en endavant RGPD).

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades personals 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.

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 personals.

II

La reclamació té per objecte accedir a la informació relativa a la distribució de les despeses de personal que apareixen al pressupost de l'Ajuntament. La persona reclamant especifica que aquesta informació la sol·licita individualitzada per lloc de treball i sense cap dada personal.

D'acord amb el que estableixen l'article 4.1) de l'RGPD, es considera dada personal qualsevol informació *“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”*.

Tot i que el reclamant especifiqui en la seva petició que no vol accedir a cap dada personal, no es pot obviar que, en la mesura que la informació reclamada fa referència a la distribució de les despeses de personal que apareixen al pressupost de forma individualitzada per lloc de treball i, tenint en consideració que es tracta d'un municipi petit i amb un nombre reduït de treballadors, l'accés a aquesta informació pot comportar revelar dades personals de persones identificables.

L'article 4.2) de l'RGPD considera *“«tratamiento»: cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.”*

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”*.

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en aquesta base jurídica de l'article 6.1.c) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

Per la seva part, l'article 86 de l'RGPD disposa que *“los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento.”*

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

L'article 18 de l'LTC reconeix el dret de les persones a *"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'article 2.b) de l'LTC 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 la seva part, l'article 53.1 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (RLTC), concreta que és informació pública objecte del dret d'accés *"tota la informació, qualssevol dades o documents que les administracions públiques han elaborat, posseeixen, o poden legítimament exigir a terceres persones com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions."*

La informació de què disposa l'Ajuntament sobre la distribució de les despeses de personal que consten al pressupost és informació pública als efectes de l'article 2.b) de l'LTC i, per tant, resta sotmesa al règim d'accés previst en aquesta normativa, que estableix, com a criteri general, que el dret d'accés a la informació pública només pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis (article 20 i s. LTC).

En concret, i pel que fa al dret a la protecció de dades personals, cal tenir en compte allò establert als articles 23 i 24 de l'LTC, així com els principis de la normativa de protecció de dades personals.

III

D'entrada es pot descartar que la informació reclamada (distribució de les despeses de personal que consten al pressupost, per cada lloc de treball) contingui categories especials de dades en els termes de l'article 23 LTC, en quin cas caldria denegar l'accés a la informació llevat que es disposés del consentiment exprés de les persones afectades.

Resulta d'aplicació al cas que ens ocupa les previsions de l'article 24.2 LTC, segons el qual:

"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.*
- (...)"*

De tal manera que l'accés a la informació reclamada, d'acord amb el previst a l'article 24.2 LTC passa per una ponderació raonada prèvia entre l'interès públic en la divulgació d'aquesta informació i el dret a la protecció de dades dels empleats i càrrecs públics municipals sobre els quals se sol·licita la informació, tenint en consideració, entre d'altres, el temps transcorregut, la finalitat de l'accés, el fet que pugui afectar la seguretat de les persones, etc.

L'LTC estableix que l'exercici del dret d'accés no és condicionat a la concurrència d'un interès personal, no resta subjecte a motivació i no requereix la invocació de cap norma (article 18 LTC), però alhora la finalitat que hagi de tenir l'accés és un dels elements per determinar l'existència d'un interès públic superior a l'accés a la informació.

Així, un dels primers elements a tenir en consideració en la ponderació de drets és la finalitat de l'accés. En la mesura que la persona reclamant no concreta en la seva reclamació una finalitat específica resulta d'aplicació la finalitat genèrica de la legislació de transparència, que d'acord amb l'article 2.1 de la LTC és "*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*".

Certament, el coneixement de la distribució de les despeses de personal que apareixen al pressupost de l'Ajuntament pot ser necessari per efectuar una avaluació de la gestió de recursos públics que forma part de les finalitats de la normativa de transparència.

En aquest sentit, la mateixa LTC a l'article 11.1 determina la informació relativa a la gestió econòmica i pressupostària que l'Administració ha de fer pública en aplicació del principi de transparència, que ha d'incloure, als efectes que ara ens interessen:

a) El pressupost, amb la descripció de les partides pressupostàries anuals i les dades de llur execució -de manera que se'n pugui conèixer el grau d'execució amb caràcter trimestral- i de llur liquidació, i el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

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'entrada les obligacions de publicitat activa en matèria pressupostària previstes a l'article 11.1.a) LTC, que se centren en la publicació dels pressupostos aprovats i la comptabilitat, ja permetrien obtenir determinada informació relacionada amb la distribució de les despeses de personal del municipi.

Així, l'Ordre EHA/3565/2008, de 3 de desembre, per la qual s'aprova l'estructura dels pressupostos de les entitats locals, regula en el seu capítol 1 les despeses de personal, que

es desglossen distingint entre els càrrecs electes (Alcalde i regidors) i el personal directiu (article 10), el personal eventual (article 11), el personal funcionari (article 12), el personal laboral (article 13) i altre personal contractat per desenvolupar tasques (article 14).

Cal tenir en compte, així mateix, que l'article 11.1.b) de LTC obliga a l'Administració a publicar les retribucions percebudes pels alts càrrecs de l'Administració pública de manera individualitzada per a cada lloc de treball i per qualsevol concepte retributiu, indemnització o dieta.

A l'administració local i als efectes del que estableix LTC, tenen consideració d'alts càrrecs i personal directiu local *"els càrrecs electes i els titulars dels òrgans que exerceixen funcions de gestió o d'execució de caràcter superior, ajustant la seva actuació a les directrius marcades per l'òrgan de govern de la corporació, d'acord amb el que disposa la normativa de règim local"*. (article 7) de RLTC).

Així doncs, no sembla que pugui haver cap inconvenient en que el reclamant pugui accedir a dita informació respecte als alts càrrecs i personal directiu local.

En línia amb el criteri sostingut per aquesta Autoritat en relació amb l'accés a la informació retributiva, les consideracions que s'acaben de fer respecte de les sol·licituds d'accés a la informació retributiva que afecti al personal directiu local es poden fer extensives al personal que ocupa llocs d'especial confiança, d'especial responsabilitat dins de l'organització o d'alt nivell en l'estructura de la corporació, 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, l'accés a aquesta informació contribueix a un millor coneixement dels criteris d'organització i funcionament respecte d'aquells llocs de treball que, per la seva singularitat dins de l'organització i pel nivell retributiu que acostumen a portar associat, justifiquen un interès públic prevalent al dret a la protecció de dades de les persones afectades.

Conseqüentment, no hauria d'haver inconvenient en facilitar la informació individualitzada per lloc de treball relativa a les despeses corresponents a les retribucions del personal directiu local i del personal que ocupa llocs d'especial confiança, d'especial responsabilitat dins de l'organització o d'alt nivell en l'estructura de la corporació, de lliure designació, o que comporten un alt nivell retributiu.

Pel que fa a la informació retributiva de la resta de treballadors, les obligacions de publicació activa es limiten a *"la informació general sobre les retribucions, indemnitzacions i dietes percebudes pels empleats públics, agrupada en funció dels nivells i els cossos"* (article 11.1.e) de l'LTC). En conseqüència no sembla que el detall de la informació sol·licitada, respecte de la resta de treballadors pugui anar més enllà de les previsions de publicitat activa esmentades.

En qualsevol cas, com ha posat de manifest aquesta Autoritat reiteradament, l'avaluació de la utilització dels recursos públics que persegueix la normativa de transparència es pot assolir igualment disposant de la informació sobre les retribucions de manera agrupada per categories o segons els diferents tipus de lloc de treball, i per tant, no sembla que pugui

estar justificat a efectes de transparència un accés a les retribucions del personal que vagi més enllà d'allò que ja ha previst la mateixa llei de transparència.

Per tant, la informació sobre les despeses de personal relatives a les retribucions de la resta de personal municipal, no es pot facilitar de manera individualitzada per lloc de treball sinó que s'ha de facilitar de manera agregada en funció dels nivells i els cossos a què corresponguin.

Conclusió

La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés de la persona reclamant a la distribució de les despeses de personal que consten al pressupost municipal, de manera individualitzada pel que fa a les retribucions del personal directiu local i del personal que ocupa llocs d'especial confiança, d'especial responsabilitat dins de l'organització o d'alt nivell en l'estructura de la corporació, de lliure designació, o que comporten un alt nivell retributiu.

Pel que fa a la informació sobre les despeses de personal corresponent a les retribucions de la resta de treballadors municipals aquesta s'ha de facilitar agrupada en funció dels nivells i els cossos a què corresponguin.

Barcelona, 1 de febrer de 2023