

Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació contra la denegació per un Ajuntament de l'accés a informació sobre les quantitats percebudes per cada un dels regidors i alcalde de l'Ajuntament des de juny de 2019 fins a l'octubre de 2022.

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 per un Ajuntament de l'accés a informació sobre les quantitats percebudes per cada un dels regidors i alcalde de l'Ajuntament des de juny de 2019 fins a l'octubre de 2022.

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 en data 21 de setembre de 2022, un ciutadà, formula una sol·licitud d'accés a la informació pública a un Ajuntament en la qual demana *"les quantitats percebudes i desglossades per any, per tots els conceptes: El alcalde, regidors (equip de govern) regidors de l'oposició, durant la legislatura, des de juny 2019 a agost de l'any 2022"*.
2. En data 14 de novembre de 2022, el mateix ciutadà presenta davant la GAIP una reclamació en la qual fa constar que transcorregut més d'un mes des de la presentació de la sol·licitud d'accés a la informació no ha rebut cap resposta de l'ajuntament, motiu pel qual presenta reclamació de la informació sol·licitada.
3. En data 16 de novembre de 2022 la persona reclamant comunica a la GAIP que ha rebut resposta, en data 3 de novembre de 2022, de l'Ajuntament en la qual li facilita accés a la informació sol·licitada a través del portal web de la Sindicatura de Comptes de Catalunya. En el mateix escrit manifesta la seva disconformitat amb la informació rebuda.
4. En data 25 de novembre la GAIP adreça escrit a la persona reclamant per tal que aquest concreti la informació amb la qual està en desacord i, per tant, quina és la informació objecte de la reclamació.
5. En data 1 de desembre de 2022 la persona reclamant presenta escrit a la GAIP en el qual manifesta: *"le informo, que no estoy conforme con la información recibida del citado ayuntamiento, ya que no tengo medios ni conocimiento para acceder al enlace recibido, además mi petición era la siguiente: Se pide concretamente, el desglose del dinero percibido por cada uno/a des los concejales/as del ayuntamiento durante el periodo comprendido desde junio 2019 a octubre 2022."*
6. En data 14 de desembre de 2022, la GAIP tramet la reclamació a l'Ajuntament i li demana un informe on exposi els antecedents de fet i els fonaments del seu posicionament en relació

amb la reclamació, així com l'expedient complet i, si escau, que concreti les terceres persones afectades per l'accés reclamat.

7. En data 11 de gener de 2023, la GAIP sol·licita informe a aquesta Autoritat, d'acord amb el que preveu l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

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 normativa de protecció de dades, d'acord amb el que estableixen els articles 2.1 i 4.1) de l'RGPD, s'aplica als tractaments que es duiguin a terme sobre 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”*.

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”*.

D'acord amb el que preveu l'article 5.1.a), qualsevol tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació amb l'interessat i, en aquest sentit, l'RGPD estableix la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques de l'article 6.1, entre les quals l'apartat c) preveu el supòsit que el tractament *“es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”*.

Tal com estableix 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 aquestes bases jurídiques de l'article 6.1. c) i e) 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”*.

De tot això se'n desprèn que l'accés del sol·licitant a les dades personals que pugui contenir la informació sol·licitada sobre la base del compliment d'una obligació legal per part de l'Ajuntament (responsable del tractament (art.6.1.c) RGPD), ha d'emparar-se necessàriament en una norma amb rang de llei.

El dret d'accés a la informació en poder de les autoritats públiques o organismes públics es regula al nostre ordenament jurídic a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC), la qual reconeix a les persones el dret d'accés a la informació pública, entenent-se com a tal *“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”* (article 2.b) i 18 LTC). En

termes similars es pronuncia la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LT), en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

La informació objecte de la reclamació és informació pública als efectes de l'article 2.b) de l'LTC, i està sotmesa al dret d'accés (article 18 de l'LTC).

Ara bé, el dret d'accés a la informació pública no és absolut i pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis, com és el cas dels límits dels articles 23 i 24 de l'LTC pel que fa a les dades personals.

III

La persona reclamant sol·licita que l'ajuntament li faciliti les quantitats percebudes, desglossades per any i per tots els conceptes, per l'alcalde, regidors (equip de govern) i regidors de l'oposició des de juny 2019 a agost de l'any 2022".

D'entrada es pot descartar que la informació sol·licitada contingui categories especials de dades en els termes de l'article 23 de l'LTC, en quin cas caldria denegar-ne l'accés llevat que es disposi del consentiment exprés de l'interessat.

En relació amb les dades personals que puguin constar en la documentació reclamada que no tinguin la consideració d'especialment protegides, caldrà atènyer-se a l'establert a l'article 24.2 de la LTC, que estableix:

"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.*
- (...)."*

D'acord amb l'article 18.2 de l'LTC, l'exercici del dret d'accés no resta subjecte a motivació, però el fet que el sol·licitant expressi quina és la finalitat que persegueix i en definitiva els motius pels quals interessa conèixer la informació afegeix un element molt important a tenir en compte com a criteri de ponderació entre l'interès públic en la divulgació de la informació i el drets de les persones afectades.

En la ponderació entre els drets de l'interessat a accedir a la informació reclamada i el dret a la protecció de dades de la persona titular de l'alcaldia i les persones titulars de les regidories ja siguin de l'equip de govern o de l'oposició, escau tenir en consideració per una banda els possibles perjudicis que l'accés produiria a aquestes persones i, per una altra banda si l'accés a la seva informació personal permet assolir la finalitat de l'accés, tenint en consideració el principi d'interpretació restrictiva dels límits a l'accés a la informació pública i el principi de no necessitat de justificació.

En el cas que ens ocupa la persona reclamant, no justifica en el seu motiu la finalitat de la reclamació però, en qualsevol cas, l'accés sol·licitat caldria entendre'l emmarcat dins la finalitat de la pròpia llei de transparència, que, d'acord amb el seu article 1.2, 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.”*

En aquest sentit, i amb caràcter general, el fet que l'accés a la informació contribueixi a assolir els objectius de la legislació de transparència com són facilitar el coneixement dels criteris d'assignació i destí dels recursos públics determina l'existència d'un interès públic en l'accés a la informació.

D'entrada, en relació amb la informació reclamada, els articles 166 del TRLRMC, 75 de l'LRBRL i 13 del ROF, regulen les contraprestacions de caràcter econòmic que corresponen als electes locals per l'exercici dels seus càrrecs. L'article 75 LRBRL distingeix entre: les retribucions (de caràcter salarial) que es perceben per la dedicació exclusiva o parcial (apartats 1 i 2); les assistències o remuneracions que es perceben per la concurrència efectiva als òrgans col·legiats municipals i que són procedents únicament per al cas d'electes que no tenen dedicació exclusiva o parcial (apartat 3) i, les indemnitzacions o compensacions per les despeses efectives ocasionades en l'exercici del seu càrrec (apartat 4), despeses que han de comptar amb la prèvia justificació documental segons les normes d'aplicació general de les administracions públiques i les que aprovi el Ple de la Corporació.

Pel que fa a aquestes retribucions l'apartat 5 de l'article 75 de la LRBRL estableix el següent:

“5. Las Corporaciones locales consignarán en sus presupuestos las retribuciones, indemnizaciones y asistencias a que se hace referencia en los cuatro números anteriores, dentro de los límites que con carácter general se establezcan, en su caso. Deberán publicarse íntegramente en el "Boletín Oficial" de la Provincia y fijarse en el tablón de anuncios de la Corporación los acuerdos plenarios referentes a retribuciones de los cargos con dedicación exclusiva y parcial y régimen de dedicación de estos últimos, indemnizaciones y asistencias, así como los acuerdos del Presidente de la Corporación determinando los miembros de la misma que realizarán sus funciones en régimen de dedicación exclusiva o parcial.”

L'article 25.3 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (en endavant RLTC) estableix una previsió general de publicació de les quanties globals destinades a indemnitzacions i dietes, però no n'estableix la publicitat de manera individualitzada:

“En relació amb les indemnitzacions i dietes, les administracions locals i les entitats del seu sector públic han de publicar les quanties que aprovi la corporació anualment per aquest concepte i que venen determinades en les bases d'execució del pressupost. Aquest apartat s'ha d'actualitzar cada vegada que hi hagi una actualització o canvi en el sistema retributiu o en les quanties amb l'aprovació del nou pressupost.”

No obstant això, en el cas dels càrrecs electes, alts càrrecs i personal directiu, l'LTC obliga les administracions públiques a publicar de manera individualitzada *“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" (article 11.1.b).

Respecte del que cal entendre per alts càrrecs i personal directiu local, l'article 7 del RLTC estableix que:

"Als efectes d'aquest decret, tenen la consideració d'alts càrrecs i de personal directiu local, en tot cas, els càrrecs electes (...)".

D'acord amb aquestes previsions, la informació sobre totes les retribucions percebudes pel membres del Govern municipal s'ha de publicar de manera individualitzada en llur web o seu electrònic (article 5 LTC) i hauria d'abastar l'import íntegre per qualsevol concepte retributiu, indemnització o dieta.

El fet que la informació retributiva dels membres del govern local, que inclou dietes i indemnitzacions, ha de ser pública és un element essencial a tenir en consideració en la ponderació del dret a accedir a la informació reclamada.

Certament, el coneixement del detall de les despeses generades per les actuacions pròpies del càrrec de president de la corporació o de les diferents regidories imputables a qualsevol concepte retributiu incloent les indemnitzacions i les dietes, durant un període de temps, pot ser necessari per efectuar una avaluació de la gestió de recursos públics que forma part de les finalitats de la normativa de transparència.

Des del punt de vista del grau d'afectació sobre la privacitat de la persona titular de l'alcaldia i de les diferents regidories, que pugui suposar l'accés a les indemnitzacions i dietes percebudes, es pot dir que en principi es tracta d'una informació de naturalesa econòmica, vinculada a l'activitat laboral i professional d'aquells càrrecs, que no afectaria significativament a la seva esfera personal.

Per tant, existeixen elements suficients que justifiquen que hagi de prevaler l'accés a la informació pública sol·licitada.

Conclusió

Des del punt de vista de la normativa de protecció de dades no hi ha d'haver impediment en facilitar a la persona reclamant la informació relativa a les quantitats percebudes per cada un dels regidors i alcalde de l'Ajuntament des de juny de 2019 fins a l'octubre de 2022 desglossades per anys i per conceptes.

Barcelona, 9 de febrer de 2023