

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación contra un ayuntamiento relativa a la solicitud de informe referente a la distribución de los gastos de personal que aparecen en el presupuesto, por puesto de trabajo y sin ningún dato personal.

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación, presentada contra el Ayuntamiento un ayuntamiento relativa a la solicitud de informe en lo referente a la distribución los gastos de personal que aparecen en el presupuesto, por puesto de trabajo y sin ningún dato personal.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, informo de lo siguiente:

Antecedentes

1. En fecha 19 de septiembre de 2022, se presenta una solicitud ante el Ayuntamiento en la que se solicita la siguiente información: *“ Que me gustaría saber la distribución de los 92.375 € de gastos de personal que figura en el presupuesto municipal por cada plaza (anual o mensual), Sin ningún dato personal, sólo quiero saber la cantidad anual o mensual bruta por cada plaza de personal en que se gasta ese dinero”*.
2. En fecha 16 de octubre de 2022, la persona solicitante presenta reclamación ante la GAIP en la que reclama el acceso a: *“ Quería saber cómo se distribuyen los gastos de personal que aparecen en el presupuesto, por puesto de trabajo y sin ningún dato personal.”*
3. En fecha 25 de octubre de 2022 la GAIP remite la reclamación al Ayuntamiento y le requiere la emisión de informe en el que fundamente sus posiciones, así como el expediente completo relativo a la solicitud de acceso a la información pública y la identificación de las terceras personas que resulten afectadas por el acceso reclamado.
4. En fecha 24 de noviembre de 2022 el Ayuntamiento envía a la GAIP un escrito en el que recoge la información relativa a la distribución de los gastos de personal que figuran en el presupuesto desglosado por altos cargos (alcalde y concejales), personal laboral y cuotas de la seguridad social.
6. En fecha 29 de noviembre de 2022 la GAIP remite a la persona reclamante el informe presentado por el Ayuntamiento.
7. En fecha 29 de noviembre de 2022, la persona reclamante presenta un correo electrónico a la GAIP en el que manifiesta que considera que la información facilitada por el

Ayuntamiento no es correcta y está incumplida ya que no constan ni el sueldo del secretario del ayuntamiento ni del aparejador municipal.

8 . En fecha 15 de diciembre de 2022 la GAIP remite al Ayuntamiento las alegaciones presentadas por la persona reclamante y solicita su pronunciamiento al respecto.

9. En fecha 5 de enero de 2023 la GAIP solicita a esta Autoridad que emita el informe previsto por el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con la reclamación presentada.

Fundamentos Jurídicos

Y

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a ellos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe pedir informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas, entendida como cualquier información sobre una persona física identificada o identificable, directamente o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de esta persona (art. 4.1 del Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, en lo sucesivo RGPD).

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos personales que consten en la información solicitada.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos personales.

II

La reclamación tiene por objeto acceder a la información relativa a la distribución de los gastos de personal que aparecen en el presupuesto del Ayuntamiento . La persona reclamante especifica que esta información la solicita individualizada por puesto de trabajo y sin dato personal alguno.

De acuerdo con lo que establecen el artículo 4.1) del RGPD, se considera dato personal cualquier 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 número, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona ”.*

Aunque el reclamante especifique en su petición que no quiere acceder a ningún dato personal, no se puede obviar que, en la medida en que la información reclamada hace referencia a la distribución de los gastos de personal que aparecen en el presupuesto de forma individualizada por puesto de trabajo y, teniendo en consideración que se trata de un municipio pequeño y con un reducido número de trabajadores, el acceso a esta información puede comportar revelar datos personales de personas identificables.

El artículo 4.2) del 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 .”*

El RGPD dispone que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito (artículo 5.1.a)) y, en este sentido, establece un sistema de legitimación del tratamiento de datos que se fundamenta en la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas establecidas en su artículo 6.1. En concreto, el apartado c) dispone que el tratamiento será lícito si “*es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento* ”.

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en esta base jurídica del artículo 6.1.c) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

Por su parte, el artículo 86 del RGPD dispone que “*las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o 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 las datos personales en virtud del presente Reglamento.”

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC), tiene por objeto regular y garantizar la transparencia de la actividad pública.

El artículo 18 de la LTC reconoce el derecho de las personas a *“acceder a la información pública, a la que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida”* (apartado 1).

El artículo 2.b) de la LTC define *“información pública”* como *“la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones , incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido en esta ley”*.

Por su parte, el artículo 53.1 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (RLTC), concreta que es información pública objeto del derecho de acceso *“ toda la información, cualesquiera datos o documentos que las administraciones públicas han elaborado, poseen, o pueden legítimamente exigir a terceras personas como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones.”*

La información de que dispone el Ayuntamiento sobre la distribución de los gastos de personal que constan en el presupuesto es información pública a los efectos del artículo 2.b) de la LTC y, por tanto, queda sometida al régimen de acceso previsto en esta normativa, que establece, como criterio general, que el derecho de acceso a la información pública sólo puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas por las leyes (artículo 20 y s. LTC).

En concreto, y en lo que concierne al derecho a la protección de datos personales, hay que tener en cuenta lo establecido en los artículos 23 y 24 de la LTC, así como los principios de la normativa de protección de datos personales.

III

De entrada se puede descartar que la información reclamada (distribución de los gastos de personal que constan en el presupuesto, por cada puesto de trabajo) contenga categorías especiales de datos en los términos del artículo 23 LTC, en qué caso debería denegarse el acceso a la información salvo que se dispusiera del consentimiento expreso de las personas afectadas.

Resulta de aplicación al caso que nos ocupa las previsiones del artículo 24.2 LTC, según el cual:

“2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, podrá darse acceso a la información, previa ponderación razonada del

interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación debe tenerse en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:

- a) El tiempo transcurrido.*
 - b) La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan.*
 - c) El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad.*
 - d) El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas.*
- (...).*”

De tal forma que el acceso a la información reclamada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24.2 LTC, pasa por una ponderación razonada previa entre el interés público en la divulgación de esta información y el derecho a la protección de datos de los empleados y cargos públicos municipales sobre los que se solicita la información, teniendo en consideración, entre otros, el tiempo transcurrido, la finalidad del acceso, el hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas, etc.

La LTC establece que el ejercicio del derecho de acceso no está condicionado a la concurrencia de un interés personal, no está sujeto a motivación y no requiere la invocación de ninguna norma (artículo 18 LTC), pero al mismo tiempo la finalidad que haya de tener acceso es uno de los elementos para determinar la existencia de un interés público superior al acceso a la información.

Así, uno de los primeros elementos a tener en cuenta en la ponderación de derechos es la finalidad del acceso. En la medida en que la persona reclamante no concreta en su reclamación una finalidad específica resulta de aplicación la finalidad genérica de la legislación de transparencia, que de acuerdo con el artículo 2.1 de la LTC es “establecer un sistema de relación entre *las personas y la Administración pública y los demás sujetos obligados, fundamentado en el conocimiento de la actividad pública, la incentivación de la participación ciudadana, la mejora de la calidad de la información pública y de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública*”.

Ciertamente, el conocimiento de la distribución de los gastos de personal que aparecen en el presupuesto del Ayuntamiento puede ser necesario para efectuar una evaluación de la gestión de recursos públicos que forma parte de las finalidades de la normativa de transparencia.

En este sentido, la propia LTC en el artículo 11.1 determina la información relativa a la gestión económica y presupuestaria que la Administración debe hacer pública en aplicación del principio de transparencia, que debe incluir, a los efectos que ahora nos interesan:

- a) El presupuesto, con la descripción de las partidas presupuestarias anuales y los datos de su ejecución -de modo que se pueda conocer su grado de ejecución con carácter trimestral- y de su liquidación, y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*
- b) Las retribuciones, indemnizaciones y dietas, las actividades y los bienes de los miembros del Gobierno, de los altos cargos de la Administración pública y del personal*

directivo de los entes públicos, las sociedades, las fundaciones y los consorcios, y las indemnizaciones que deben percibir al dejar de desempeñar el cargo.

(...)

e) La información general sobre las retribuciones, indemnizaciones y dietas percibidas por los empleados públicos, agrupada en función de los niveles y cuerpos .”

De entrada las obligaciones de publicidad activa en materia presupuestaria previstas en el artículo 11.1.a) LTC, que se centran en la publicación de los presupuestos aprobados y la contabilidad, ya permitirían obtener determinada información relacionada con la distribución de los gastos de personal del municipio.

Así, la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, regula en su capítulo 1 los gastos de personal, que se desglosan distinguiendo entre los cargos electos (Alcalde y concejales) y el personal directivo (artículo 10), el personal eventual (artículo 11), el personal funcionario (artículo 12), el personal laboral (artículo 13) y otro personal contratado para desarrollar tareas (artículo 14).

Hay que tener en cuenta, asimismo, que el artículo 11.1.b) de LTC obliga a la Administración a publicar las retribuciones percibidas por los altos cargos de la Administración pública de forma individualizada para cada puesto de trabajo y por cualquier concepto retributivo, indemnización o dieta.

En la administración local ya efectos de lo establecido en LTC, tienen consideración de altos cargos y personal directivo local *“los cargos electos y los titulares de los órganos que ejercen funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustando su actuación a las directrices marcadas por el órgano de gobierno de la corporación, de acuerdo con lo que dispone la normativa de régimen local”*. (artículo 7) de RLTC).

Así pues, no parece que pueda haber inconveniente alguno en que el reclamante pueda acceder a dicha información respecto a los altos cargos y personal directivo local.

En línea con el criterio sostenido por esta Autoridad en relación con el acceso a la información retributiva, las consideraciones que se acaban de realizar respecto de las solicitudes de acceso a la información retributiva que afecte al personal directivo local pueden hacerse extensivas al personal que ocupa puestos de especial confianza, de especial responsabilidad dentro de la organización o de alto nivel en la estructura de la corporación, de libre designación, o que conllevan un alto nivel retributivo.

Aunque la ley no prevé expresamente la publicación en el portal de transparencia de las retribuciones de esta tipología de empleados públicos, el acceso a esta información contribuye a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento respecto de aquellos sitios de trabajo que, por su singularidad dentro de la organización y por el nivel retributivo que suelen llevar asociado, justifican un interés público prevalente al derecho a la protección de datos de las personas afectadas.

Consecuentemente, no debería haber inconveniente en facilitar la información individualizada por puesto de trabajo relativa a los gastos correspondientes a las retribuciones del personal directivo local y del personal que ocupa puestos de especial confianza, de especial responsabilidad dentro de la organización o de alto nivel en la estructura de la corporación, de libre designación, o que supongan un alto nivel retributivo.

En cuanto a la información retributiva del resto de trabajadores, las obligaciones de publicación activa se limitan a *“la información general sobre las retribuciones, indemnizaciones y dietas percibidas por los empleados públicos, agrupada en función de los niveles y cuerpos”* (artículo 11.1. e) del LTC). En consecuencia, no parece que el detalle de la información solicitada respecto del resto de trabajadores pueda ir más allá de las previsiones de publicidad activa mencionadas.

En cualquier caso, como ha puesto de manifiesto esta Autoridad reiteradamente, la evaluación de la utilización de los recursos públicos que persigue la normativa de transparencia puede alcanzarse igualmente disponiendo de la información sobre las retribuciones de forma agrupada por categorías o según los diferentes tipos de puesto de trabajo, y por tanto, no parece que pueda estar justificado a efectos de transparencia un acceso a las retribuciones del personal que vaya más allá de lo que ya ha previsto la propia ley de transparencia.

Por tanto, la información sobre los gastos de personal relativos a las retribuciones del resto de personal municipal, no se puede facilitar de manera individualizada por puesto de trabajo sino que debe facilitarse de manera agregada en función de los niveles y cuerpos a que correspondan.

Conclusión

La normativa de protección de datos no impide el acceso de la persona reclamante a la distribución de los gastos de personal que constan en el presupuesto municipal, de forma individualizada en cuanto a las retribuciones del personal directivo local y del personal que ocupa puestos de especial confianza, de especial responsabilidad dentro de la organización o de alto nivel en la estructura de la corporación, de libre designación, o que supongan un alto nivel retributivo.

En cuanto a la información sobre los gastos de personal correspondiente a las retribuciones del resto de trabajadores municipales ésta debe facilitarse agrupada en función de los niveles y cuerpos a que correspondan.

Barcelona, 1 de febrero de 2023