

Informe emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación contra la denegación por un Ayuntamiento del acceso a información sobre las cantidades percibidas por cada uno de los concejales y alcalde del Ayuntamiento desde junio de 2019 hasta octubre de 2022.

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 en relación con la denegación por un Ayuntamiento del acceso a información sobre las cantidades percibidas por cada uno de los concejales y alcalde del Ayuntamiento desde junio de 2019 hasta octubre de 2022.

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 en fecha 21 de septiembre de 2022, un ciudadano, formula una solicitud de acceso a la información pública a un Ayuntamiento en la que pide “ *las cantidades percibidas y desglosadas por año, por todos los conceptos: El alcalde, concejales (equipo de gobierno) concejales de la oposición, durante la legislatura, desde junio 2019 a agosto del año 2022*”.
2. En fecha 14 de noviembre de 2022, el propio ciudadano presenta ante la GAIP una reclamación en la que hace constar que transcurrido más de un mes desde la presentación de la solicitud de acceso a la información no ha recibido ninguna respuesta de el ayuntamiento, por lo que presenta reclamación de la información solicitada.
3. En fecha 16 de noviembre de 2022 la persona reclamante comunica a la GAIP que ha recibido respuesta, en fecha 3 de noviembre de 2022, del Ayuntamiento en la que le facilita acceso a la información solicitada a través del portal web de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña. En el mismo escrito manifiesta su disconformidad con la información recibida.
4. En fecha 25 de noviembre la GAIP dirige escrito a la persona reclamante para que éste concrete la información con la que está en desacuerdo y, por tanto, cuál es la información objeto de la reclamación.
5. En fecha 1 de diciembre de 2022 la persona reclamante presenta escrito en la GAIP en el que manifiesta: “ *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 de los percibido por cada uno /a de los concejales /as del ayuntamiento durante el periodo comprendido desde junio 2019 a octubre 2022.*”

6. En fecha 14 de diciembre de 2022, la GAIP remite la reclamación al Ayuntamiento y le pide un informe donde exponga los antecedentes de hecho y los fundamentos de su posicionamiento en relación con la reclamación, así como el expediente completo y, en su caso, que concrete a las terceras personas afectadas por el acceso reclamado.

7. En fecha 11 de enero de 2023, la GAIP solicita informe a esta Autoridad, de acuerdo con lo que prevé el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

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 normativa de protección de datos, de acuerdo con lo que establecen los artículos 2.1 y 4.1) del RGPD, se aplica a los tratamientos que se lleven a cabo sobre 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*”.

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, concejal o interconexión, limitación, supresión o destrucción*”.

De acuerdo con lo que prevé el artículo 5.1.a), cualquier tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado y, en este sentido, el RGPD establece la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas del artículo 6.1, entre las que el apartado c) prevé el supuesto de que el tratamiento “*es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento*”.

Tal y como establece el 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 estas bases jurídicas del artículo 6.1. c) y) 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*”.

De todo ello se desprende que el acceso del solicitante a los datos personales que pueda contener la información solicitada en base al cumplimiento de una obligación legal por parte del Ayuntamiento (responsable del tratamiento (art. 6.1.c) RGPD), debe ampararse necesariamente en una norma con rango de ley.

El derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas u organismos públicos se regula en nuestro ordenamiento jurídico en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre,

de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC), la cual reconoce a las personas el derecho de acceso a la información pública, entendiéndose como tal “ *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 por la presente ley*” (artículo 2.b) y 18 LTC). En términos similares se pronuncia la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LT), en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

La información objeto de la reclamación es información pública a efectos del artículo 2.b) de la LTC, y está sometida al derecho de acceso (artículo 18 de la LTC).

Ahora bien, el derecho de acceso a la información pública no es absoluto y puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes, como es el caso de los límites de los artículos 23 y 24 de la LTC con respecto a los datos personales.

III

La persona reclamante solicita que el ayuntamiento le facilite las cantidades percibidas, desglosadas por año y por todos los conceptos, por el alcalde, concejales (equipo de gobierno) y concejales de la oposición desde junio 2019 a agosto del año 2022 ”.

De entrada se puede descartar que la información solicitada contenga categorías especiales de datos en los términos del artículo 23 de la LTC, en cuyo caso habría que denegar el acceso a menos que se disponga del consentimiento expreso del interesado.

En relación con los datos personales que puedan constar en la documentación reclamada que no tengan la consideración de especialmente protegidos, habrá que atenerse a lo establecido en el artículo 24.2 de la LTC, que establece:

“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 acuerdo con el artículo 18.2 de la LTC, el ejercicio del derecho de acceso no está sujeto a motivación, pero el hecho de que el solicitante exprese cuál es la finalidad que persigue y en definitiva los motivos por los que interesa conocer la información añade un elemento muy importante a tener en cuenta como criterio de ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de las personas afectadas.

En la ponderación entre los derechos del interesado a acceder a la información reclamada y el derecho a la protección de datos de la persona titular de la alcaldía y las personas titulares de las concejalías ya sean del equipo de gobierno o del oposición, procede tener en consideración por un lado los posibles perjuicios que el acceso produciría a estas personas y, por otro lado si el acceso a su información personal permite alcanzar la finalidad del acceso, teniendo en consideración el principio de interpretación restrictiva de los límites en el acceso a la información pública y el principio de no necesidad de justificación.

En caso de que nos ocupa la persona reclamante, no justifica en su motivo la finalidad de la reclamación pero, en cualquier caso, el acceso solicitado habría que entenderlo enmarcado dentro de la finalidad de la propia ley de transparencia, que, de acuerdo con su artículo 1.2, 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.”*

En este sentido, y a todos los efectos, el hecho de que el acceso a la información contribuya a alcanzar los objetivos de la legislación de transparencia como son facilitar el conocimiento de los criterios de asignación y destino de los recursos públicos determina la existencia de un interés público en el acceso a la información.

De entrada, en relación con la información reclamada, los artículos 166 del TRLRMC, 75 del LRBRL y 13 del ROF, regulan las contraprestaciones de carácter económico que corresponden a los electos locales por el ejercicio de sus cargos. El artículo 75 LRBRL distingue entre: las retribuciones (de carácter salarial) que se perciben por la dedicación exclusiva o parcial (apartados 1 y 2); las asistencias o remuneraciones que se perciben por la efectiva concurrencia a los órganos colegiados municipales y que son procedentes únicamente para el caso de electos que no tienen dedicación exclusiva o parcial (apartado 3) y, las indemnizaciones o compensaciones por los gastos efectivos ocasionados en el ejercicio de su cargo (apartado 4), gastos que deben contar con la previa justificación documental según las normas de aplicación general de las administraciones públicas y las que apruebe el Pleno de la Corporación.

Por lo que respecta a estas retribuciones el apartado 5 del artículo 75 de la LRBRL establece lo siguiente:

“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.”

El artículo 25.3 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (en adelante RLTC) establece una previsión general de

publicación de las cuantías globales destinadas a indemnizaciones y dietas, pero no establece su publicidad de manera individualizada:

“En relación con las indemnizaciones y dietas, las administraciones locales y las entidades de su sector público deben publicar las cuantías que apruebe la corporación anualmente por este concepto y que vienen determinadas en las bases de ejecución del presupuesto. Este apartado debe actualizarse cada vez que haya una actualización o cambio en el sistema retributivo o en las cuantías con la aprobación del nuevo presupuesto .”

Sin embargo, en el caso de los cargos electos, altos cargos y personal directivo, la LTC obliga a las administraciones públicas a publicar de forma individualizada *“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, sociedades, fundaciones y consorcios, y las indemnizaciones que deben percibir al dejar de desempeñar el cargo” (artículo 11.1.b) .*

Respecto a lo que hay que entender por altos cargos y personal directivo local, el artículo 7 del RLTC establece que:

“A efectos de este decreto, tienen la consideración de altos cargos y de personal directivo local, en todo caso, los cargos electos (...)”.

De acuerdo con estas previsiones, la información sobre todas las retribuciones percibidas por los miembros del Gobierno municipal debe publicarse de forma individualizada en su web o sede electrónica (artículo 5 LTC) y debería abarcar el importe íntegro por cualquier concepto retributivo, indemnización o dieta.

El hecho de que la información retributiva de los miembros del gobierno local, que incluye dietas e indemnizaciones, debe ser pública es un elemento esencial a tener en cuenta en la ponderación del derecho a acceder a la información reclamada.

Ciertamente, el conocimiento del detalle de los gastos generados por las actuaciones propias del cargo de presidente de la corporación o de las diferentes concejalías imputables a cualquier concepto retributivo incluyendo las indemnizaciones y las dietas, durante un período de tiempo, puede ser necesario para efectuar una evaluación de la gestión de recursos públicos que forma parte de los fines de la normativa de transparencia.

Desde el punto de vista del grado de afectación sobre la privacidad de la persona titular de la alcaldía y de las diferentes concejalías, que pueda suponer el acceso a las indemnizaciones y dietas percibidas, puede decirse que en principio se trata de una información de naturaleza económica, vinculada a la actividad laboral y profesional de aquellos cargos, que no afectaría significativamente a su esfera personal.

Por tanto, existen elementos suficientes que justifican que deba prevalecer el acceso a la información pública solicitada.

Conclusión

Desde el punto de vista de la normativa de protección de datos no debe existir impedimento al facilitar a la persona reclamando la información relativa a las cantidades percibidas por cada uno de los concejales y alcalde del Ayuntamiento desde junio de 2019 hasta octubre de 2022 desglosadas por años y por conceptos.

Barcelona, 9 de febrero de 2023

Traducción automática