

## **Resolució de 10 de març de 2016, d'estimació de la Reclamació 3/2016**

**Administració reclamada:** Ajuntament de Begues.

**Informació reclamada:** Relació nominal de tot el personal de l'Ajuntament amb les seves retribucions brutes de l'any 2014.

**Resum:** La garantia del dret d'accés proporcionada per la reclamació davant la GAIP és aplicable en defensa del dret dels regidors i de les regidores a obtenir informació del seu propi Ajuntament, amb el benentès que per a la resolució d'aquestes reclamacions la GAIP ha d'aplicar preferentment el dret substantiu a la informació regulat per la legislació de règim local. El dret d'accés a la informació pública no pot ser limitat per raons relatives a la data d'elaboració o d'obtenció de la informació sol·licitada, encara que aquesta data sigui anterior a la de l'entrada en vigor de l'LTAIPBG. Atès que l'alcaldia no ha donat resposta a la sol·licitud d'informació dins dels quatre dies següents a la seva presentació, cal aplicar la regla del silenci administratiu positiu establerta per l'article 164 LMRLC, de manera que les persones sol·licitants tenen reconegut el seu dret a obtenir la informació sol·licitada, en els termes que l'han demanada. L'única dada personal demanada són els ingressos bruts anuals percebuts amb càrrec a l'Ajuntament, indiciària només de capacitat econòmica, i no es pot dir que aquesta informació afecti significativament l'honor o la intimitat dels empleats municipals, i menys encara si no s'ha de difondre. Un cop feta la ponderació entre el dret d'accés a la informació pública i el de protecció de dades personals, cal entendre que el sacrifici d'aquest darrer és proporcionat, atès que l'accés s'empara en un dret reconegut a les lleis (la legislació de règim local), el fonament del qual s'emmarca en el dret fonamental a la participació política consagrat a l'article 23.1 de la Constitució espanyola; idoni, atès que permetria a la persona reclamant assolir la finalitat de control i fiscalització de l'actuació municipal; i necessari, atès que sense la informació retributiva bruta del conjunt del personal de l'Ajuntament no es podria dur a terme aquest control. La persona reclamant té el deure de confidencialitat en relació amb la informació de caràcter personal que rebí en virtut d'aquesta Resolució, de manera que només la podrà utilitzar per a les seves tasques de representació política en el si de l'Ajuntament, sense que pugui difondre-la.

**Paraules clau:** Retribucions d'empleats públics. Silenci administratiu. Terminis. Dades personals. Hores extres. Electes locals. Deure de confidencialitat.

**Ponent:** Josep Mir Bagó.

### **Antecedents**

1. L'11 de gener de 2016 la persona reclamant presenta a la GAIP la Reclamació 3/2016, en relació amb una sol·licitud d'informació pública presentada a l'Ajuntament de Begues el dia 10 de desembre de 2015, que s'adjunta a la reclamació. La sol·licitud d'informació, que demana la relació de tot el personal municipal amb les seves retribucions brutes de l'any 2014, s'empara en la condició de càrrec públic electe que té la persona reclamant i fa palès expressament el seu compromís de confidencialitat. La reclamació es presenta davant de la presumpció que la sol·licitud d'informació ha estat denegada, atesa la manca de resolució expressa de l'Ajuntament.
2. El 13 de gener de 2016 la GAIP rep de part de la persona reclamant dos documents que, segons manifesta, li varen estar lliurats per l'Alcaldia de Begues, com a base per sustentar la seva



negativa (que hauria estat expressada oralment) a estimar la seva sol·licitud d'informació. Es tracta d'un document conjunt del Consell de Transparència i Bon Govern estatal i de l'Agència Espanyola de Protecció de Dades, titulat "*Ley 19/2013, de 9 de diciembre (art. 15).- Criterios de aplicación*", i d'un Dictamen digital de la Revista de Derecho Local, sobre "*Retribuciones de empleados públicos y transparencia*". Ambdós documents coincideixen a entendre que concorren límits a l'accés a informació del tipus de la sol·licitada a l'Ajuntament de Begues, ja que es troba protegida per la legislació de protecció de dades de caràcter personal.

3. El 19 de gener de 2016 la GAIP trasllada còpia d'aquesta Reclamació a l'Alcaldia de l'Ajuntament de Begues, i li sol·licita un informe, així com la documentació relacionada amb aquest expedient.
4. El Ple de la GAIP de 22 de gener de 2016 admet a tràmit aquesta Reclamació, fet que és comunicat a la persona reclamant, informant-la dels seus drets d'accés al procediment i del nom de la persona responsable de la seva tramitació, el dia 28 del mateix mes.
5. El 2 de febrer de 2016 l'alcaldesa de Begues trameta a la GAIP un informe de Secretaria i d'altre personal tècnic municipal sobre aquesta Reclamació, acompanyat de documentació complementària. Les observacions més destacables d'aquest informe són les següents:
  - a) La informació sol·licitada per la persona reclamant correspon a l'any 2014, quan encara no estava en vigor la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG), motiu pel qual la GAIP se n'hauria d'inhibir i arxivar la Reclamació presentada.
  - b) La informació relativa a les retribucions bàsiques és la publicada anualment amb els Pressupostos Generals de l'Estat, i la de les retribucions complementàries corresponents a cada lloc de treball és publicada al web municipal i tots els membres de l'ajuntament tenen accés als informes i a la documentació completa del pressupost. L'Ajuntament no pot facilitar relacions nominals dels empleats públics amb tota la informació detallada de les nòmines, ja que, a més de no tenir-la, pot incloure dades personals especialment protegides.
  - c) El servei d'intervenció no disposa de cap relació nominal on constin les retribucions de tots els treballs especials (hores extres) fets el 2014, ja que es distribueixen entre els diferents programes pressupostaris. Aquesta informació seria disponible per a tots els membres de l'Ajuntament, ja que a la intranet municipal s'hi publiquen els decrets mensuals sobre hores extres.
  - d) D'acord amb les anteriors observacions, la informació demanada ja hauria estat difosa i publicada en un altre format, la persona reclamant ja hi hauria pogut accedir fàcilment i no és possible fer una còpia en el format demanat atès que no la disposen (article 36.2.b i e LTAIPBG).



- e) Insisteix en què els regidors i les regidores poden accedir als diversos documents que revelen les retribucions de tots els llocs de treball de l'Ajuntament, sense necessitat que calgui elaborar documents específics amb el format demanat en aquesta sol·licitud, que podrien dur a informació "esbiaixada".
6. El 3 de febrer de 2016, vist que un dels motius al·legats per l'Ajuntament per denegar la informació sol·licitada és que pot afectar dades personals especialment protegides, i atès allò que estableix l'article 42.3 LTAIPBG, la GAIP sol·licita a l'alcalde de Begues el trasllat de la Reclamació al personal de l'Ajuntament, donant-los un termini de deu dies per formular al·legacions. Segons consta a l'expedient, l'11 de febrer de 2016 es publica l'anunci que dona el trasllat citat a tot el personal de l'Ajuntament.
7. El 17 de febrer de 2016 la GAIP rep un escrit d'al·legacions a la sol·licitud d'informació, signat per quatre persones representants del personal de l'Ajuntament i per 57 persones més. Les al·legacions manifesten el seu rebuig a la sol·licitud d'informació i neguen el seu consentiment perquè sigui lliurada, posició que argumenten en les consideracions següents:
- a) En la documentació demanada hi ha dades personals que afecten a la intimitat personal, salut, afiliació sindical, etc.; a més, és informació que no té cap interès públic per a la gestió de les tasques municipals ja que els regidors que la demanen no tenen responsabilitats de govern i no justifiquen els motius de la seva petició.
- b) La informació sol·licitada ja ha estat publicada i lliurada a les persones que la demanen, dins de la documentació del pressupost de 2014 i altra documentació d'intervenció, de manera que ja coneixen la despesa de personal de l'Ajuntament.
8. El 17 de febrer de 2016, vist que un dels motius al·legats per l'Ajuntament per denegar la informació sol·licitada és que pot afectar dades personals especialment protegides, i atès allò que estableix l'article 42.8 LTAIPBG, la GAIP sol·licita informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT).
9. El 2 de març de 2016 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou que "el dret a la protecció de dades de caràcter personal no impedeix l'accés de la persona reclamant, que té la condició de regidor, a una relació del personal de l'Ajuntament de Begues amb indicació del nom, càrrec i retribucions brutes percebudes per tots els conceptes durant l'any 2014, en tractar-se d'informació necessària per a l'exercici de les funcions que li corresponen com a regidor a l'oposició en aquest ajuntament". Aquesta conclusió deriva de les consideracions següents:
- a) Atès que la persona reclamant ha sol·licitat la informació municipal en la seva condició de membre del mateix ajuntament, el seu dret a accedir-hi es regeix en primer lloc per la legislació de règim local, que el reconeix a tots els membres de l'Ajuntament, llevat que "el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, a la



intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge” (article 164.3.a del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya, LMRLC). Tenint en compte que en aquest cas l'exercici del dret d'accés a la informació municipal comportaria una limitació del dret fonamental a la protecció de dades personals, d'acord amb la jurisprudència constitucional aquesta limitació ha de ser necessàriament proporcionada.

- b) El fet que la persona reclamant tingui la condició de regidor comporta que la seva sol·licitud s'empari en l'article 23.1 de la Constitució espanyola i en les seves funcions de control de l'activitat municipal, sense que hagi de fonamentar la finalitat de la seva sol·licitud. Per una altra banda, la informació sol·licitada és precisa i idònia per a l'exercici d'aquestes funcions de control de la gestió municipal.
  - c) La informació sol·licitada, al no incloure les nòmines, no comporta informació personal especialment protegida, sinó només merament identificativa i econòmica.
  - d) A la vista dels dos paràgrafs anteriors, la limitació del dret a la protecció de dades personals s'ha de qualificar de proporcionada, idònia i necessària per exercir el control polític de la gestió municipal.
  - e) L'informe també posa en relleu la conveniència d'advertir a la persona reclamant que té un deure de confidencialitat respecte a aquesta informació que, per tant, no s'hauria de difondre.
10. El 7 de març de 2016 la persona reclamant, juntament amb l'altra que va signar amb ella la sol·licitud d'informació, exerceixen el seu dret d'accés a la documentació inclosa en aquest procediment i, en relació amb l'informe jurídic aportat per l'Ajuntament (fonament 5), formulen les consideracions següents:
- a) Al pressupost municipal de 2014 publicat al web de l'Ajuntament no consta cap relació nominal del personal, ni sous bruts, ni hores extres; només la plantilla amb les retribucions complementàries.
  - b) No és cert que la Intervenció Municipal no disposi de la informació de les hores extres cobrades per tot el personal, ja que aquesta relació li va ser mostrada a la persona reclamant, si bé se li va negar còpia. A més, no és creïble que aquesta informació no es pugui extreure fàcilment amb els programes de gestió pressupostària. Per una altra banda, no hi ha certesa de què l'espai on els membres de l'Ajuntament poden consultar els decrets mensuals d'hores extres hi siguin efectivament tots, atès el manteniment poc regular d'aquesta carpeta electrònica.
  - c) Quant al límit de la protecció de dades, consideren que els regidors i les regidores de l'oposició tenen el mateix dret d'accés a la informació municipal que la resta de membres de



l'Ajuntament, i que si demanen aquestes dades són conscients del seu deure de confidencialitat i no pensen difondre-les.

- d) És cert que la mateixa persona reclamant ha tingut accés a part de les dades sol·licitades, si bé només a les dependències de la secretaria municipal, sota la vigilància d'un funcionari i sense poder-ne obtenir còpia.

## Fonaments jurídics

### 1. *Sobre la competència de la GAIP*

La GAIP té competència per tramitar aquesta reclamació, ja que l'objecte de la sol·licitud que la causa (relació del personal municipal i les seves retribucions brutes de l'any 2014) és informació pública, i l'Administració reclamada (l'Ajuntament de Begues) és, en tant que ens que integra l'Administració local a Catalunya, un dels subjectes inclosos a l'article 3 LTAIPBG, que és el que determina el seu àmbit d'aplicació, i per tant subjecte al règim d'accés a la informació pública definit per aquesta llei i a la competència de la GAIP per garantir-lo.

Cal assenyalar que també es compleixen en aquest cas els altres requisits d'admissibilitat de les reclamacions davant de la GAIP previstos per l'apartat catorze del seu *Manual de reclamació*, és a dir: que la reclamació hagi estat presentada dins del termini d'un mes a comptar de la notificació de la resolució reclamada o de la producció del silenci administratiu (article 42.1 LTAIPBG), i aquesta ho ha estat, i que s'acrediti la legitimació i la capacitat jurídica de la persona reclamant, i en aquest sentit la legitimació la dona el fet que la persona reclamant és la mateixa que va sol·licitar la informació objecte de la reclamació i la seva capacitat jurídica es dona per suposada, atès que no ha estat qüestionada per l'Ajuntament.

### 2. *Aplicació supletòria de l'LTAIPBG a una reclamació presentada per un electe local*

Concorre en aquest cas la circumstància que la persona sol·licitant d'informació la demana en la seva condició de càrrec públic electe, concretament de regidor del mateix Ajuntament de Begues, fet que aconsella un raonament exprés sobre la competència de la GAIP per atendre aquesta reclamació, atès que l'accés dels regidors i de les regidores a la informació del respectiu ajuntament és objecte d'una regulació específica, que és la dels articles 77 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL) i 164 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (LMRLC).

L'apartat segon de la disposició addicional primera de l'LTAIPBG disposa que *"l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per*



*llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei*". Està clar, per tant, que la legislació de transparència és aplicable als casos com el present, d'accés dels electes locals a la informació de la respectiva entitat, si bé amb caràcter supletori, és a dir, només en aquelles qüestions no regulades per la normativa d'aplicació preferent, que és la legislació de règim local. Cal atendre, per tant, en primer lloc el que estableix la legislació de règim local.

Els articles 77 LRBRL i 164 LMRLC coincideixen substancialment en el seu contingut. Aquest darrer precepte, després de proclamar el dret de tots els membres de les corporacions locals a obtenir de l'alcaldia, o d'altres òrgans de govern de la respectiva entitat, *"tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de llur funció"*, regula el procediment aplicable a les seves sol·licituds d'informació, tot distingint dos supòsits generals diferents. En el primer, que no és aplicable a aquest cas, la informació ha de ser lliurada directament pel personal al servei de la respectiva entitat.

En el segon, que és el cas que ens ocupa, la sol·licitud d'informació s'ha d'adreçar a l'alcaldia o presidència o a la comissió de govern de la respectiva entitat, i *"s'entén com a acceptada per silenci administratiu si no es dicta resolució denegatòria en el termini de quatre dies a comptar de la data de presentació de la sol·licitud. En qualsevol cas, la resolució denegatòria s'ha de motivar, i només es pot fonamentar en els supòsits següents: a) Quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge. b) Quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial"*. Així mateix, es reconeix expressament que *"els membres de la corporació tenen dret a obtenir còpia de la documentació a la qual tenen accés"* i se'ls obliga a *"respectar la confidencialitat de la informació a què tenen accés per raó del càrrec si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers"*. Fins aquí la regulació específica, per part de la legislació de règim local, del dret d'accés dels electes locals a la informació de la respectiva entitat, de manera que en les demés qüestions relatives a la interpretació d'aquest dret i al seu exercici caldrà aplicar la legislació de transparència.

Es pot comprovar que el règim específic transcrit dona més amplitud al dret d'accés que la legislació de transparència: obligació de resoldre en el termini de quatre dies (en comptes del mes establert per l'LTAIPBG), silenci administratiu positiu sense necessitat d'accions ulteriors per part de la persona sol·licitant (com ara la necessitat de demanar formalment el lliurament de la informació obtinguda per silenci administratiu positiu, establerta per l'article 35.3 LTAIPBG) i límits a l'accés molt més reduïts que els fixats pels articles 20 i següents de l'LTAIPBG. Aquesta major amplitud és coherent amb el fet que el dret dels electes locals a la informació de la respectiva corporació connecta directament amb el dret fonamental de participació en els afers públics garantit per l'article 23 de la Constitució.



Una de les qüestions no regulades per l'LMRLC, que només dedica al dret a la informació dels membres de les corporacions locals el precepte citat més amunt i poca cosa més, és la previsió d'una via específica de garantia que pugui protegir l'exercici d'aquest dret, de manera que si les sol·licituds d'informació no són ateses degudament, l'únic remei que tindrien els regidors o les regidores sol·licitants seria el recurs contenciós administratiu. A partir de l'entrada en vigor de l'LTAIPBG aquesta manca de garantia específica queda coberta per la regulada en els seus articles 39 a 43 (la reclamació davant la GAIP), que són d'aplicació supletòria a la legislació de règim local, de manera que proporcionen als membres de les corporacions locals una via gratuïta i voluntària, prèvia eventualment al contenciós administratiu, per garantir l'efectivitat del seu dret a la informació. L'accés dels electes locals a aquesta via de garantia també es justifica en el fet que no tindria cap sentit que els regidors i les regidores, en l'exercici d'un dret fonamental com és el de l'article 23 de la Constitució, tinguessin menors garanties en l'exercici del seu dret específic d'accés a la informació que la resta de ciutadans, que sí compten amb la protecció addicional i gratuïta de la GAIP.

En definitiva, i com ja ha entès aquesta Comissió de Garantia en la seva Resolució de la Reclamació 4/2016, la garantia del dret d'accés proporcionada per la reclamació davant d'aquesta Comissió és aplicable en defensa del dret dels regidors i de les regidores a obtenir informació del seu propi Ajuntament, amb el benentès que per a la resolució d'aquestes reclamacions la GAIP ha d'aplicar preferentment el dret substantiu a la informació regulat per l'article 164 LMRLC i per les altres disposicions de la legislació de règim local que siguin aplicables, especialment si són més favorables a l'accés, i només supletòriament les disposicions de l'LTAIPBG (això no treu que, si es donés el cas, que no és aquest, i en virtut de l'especial vigor que el nostre ordenament jurídic vigent dóna al dret d'accés a la informació pública, segurament caldria aplicar les disposicions de l'LTAIPBG, que són posteriors, més favorables a l'accés, en detriment de les de l'LMRLC).

### 3. *Entrada en vigor de l'LTAIPBG i data de la informació sol·licitada*

Una de les al·legacions formulades per l'informe municipal elaborat per a la tramitació d'aquesta Reclamació és que la documentació demanada és del 2014, prèvia a l'entrada en vigor de l'LTAIPBG, cosa que comportaria que aquesta llei no seria aplicable al cas que ens ocupa (antecedent 5.a).

És cert que l'LTAIPBG no va entrar en vigor fins l'1 de juliol de 2015 i, en allò que fa referència a les obligacions de publicitat activa dels ens locals, fins l'1 de gener de 2016. En relació amb l'exercici del dret d'accés a la informació pública, que és el que ara ens ocupa, la data d'entrada en vigor de la llei té efectes, entre altres qüestions, per determinar l'abast material d'aquest dret i



els seus límits, per tramitar les sol·licituds d'accés o per poder presentar reclamacions davant d'aquesta Comissió.

Ara bé, la informació que es pot sol·licitar i obtenir en exercici del dret d'accés és la que estigui en poder de l'Administració en el moment que es demana, amb independència de la data de la seva producció o de la seva adquisició. Aquesta afirmació es basa tant en el tenor literal del concepte d'informació pública establert per l'article 2.b LTAIPBG (*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*), que sustenta el concepte en el fet material que la informació sigui a mans de l'Administració, com en l'absència de cap disposició a la llei que faci cap mena de previsió expressa sobre els efectes que pugui tenir en l'exercici del dret d'accés la data d'obtenció o d'elaboració de la informació per part de l'Administració.

A més a més, moltes de les obligacions de transparència establertes pel títol II LTAIPBG obliguen a fer pública informació de diversos anys enrere, també sense formular cap excepció amb motiu de l'entrada en vigor de la llei, de manera que si molta informació dels ajuntaments corresponent al 2014 i a exercicis anteriors ha de ser objecte de publicitat activa, amb més raó pot ser sol·licitada informació d'aquests mateixos anys en exercici del dret d'accés.

Finalment, cal tenir en compte que la interpretació defensada per l'informe municipal, que comportaria limitar el dret d'accés a la informació pública a aquella que hagi estat elaborada o adquirida per l'Administració a partir de l'entrada en vigor de l'LTAIPBG, demoraria uns quants anys els efectes reals de transparència perseguits per aquesta llei, cosa que contradiu frontalment la voluntat del legislador palesada amb motiu de la seva aprovació i en la radicalitat del seu contingut, que serveixi d'eina efectiva per prevenir i combatre la corrupció i per regenerar la democràcia.

Cal concloure, per tant, que la data d'elaboració o d'obtenció de la informació pública sol·licitada, sigui o no prèvia a la d'entrada en vigor de l'LTAIPBG, no té efectes en relació amb l'exercici del dret de qualsevol persona a accedir-hi. O, dit d'una altra manera, el dret d'accés a la informació pública no pot ser limitat per raons relatives a la data d'elaboració o d'obtenció de la informació sol·licitada, encara que aquesta data sigui anterior a la de l'entrada en vigor de l'LTAIPBG (en aquest mateix sentit, l'FJ 4 del Dictamen de la GAIP 1/2015, de 3 de setembre, i l'FJ 3 de la Resolució de la Reclamació 4/2016).

En el cas que ens ocupa, a més, el dret a la informació dels membres de les corporacions locals, que segons l'FJ anterior és d'aplicació preferent en aquest cas, és reconegut i regulat per la legislació de règim local molt abans de 2014, de manera que el fet que la informació sol·licitada sigui de l'any 2014 no pot ser de cap manera un motiu per denegar-hi l'accés.



#### 4. *Silenci administratiu i els seus efectes*

Segons l'article 164.3 LMRLC, transcrit a l'FJ 2, si les sol·licituds d'informació dels membres de les corporacions locals adreçades a les respectives alcaldies o presidències no són denegades expressament en el termini de quatre dies d'haver estat presentades, s'han de considerar estimades per silenci administratiu positiu. En aquest cas, la sol·licitud d'informació va entrar al registre municipal el dia 10 de desembre, de manera que a partir del dia 16 del mateix mes ja es podia considerar estimada per silenci administratiu positiu. Cal tenir en compte, per una altra banda, que, a diferència del que preveu l'article 35.3 LTAIPBG, l'article 164 LMRLC no subordina l'efectivitat de la regla del silenci administratiu positiu a la necessitat de cap altre tràmit ulterior per part de qui sol·licita la informació, que pot considerar per tant la seva sol·licitud plenament estimada, a tots els efectes jurídics, a partir de la data assenyalada de producció del silenci administratiu.

Quan l'objecte de la sol·licitud és l'exercici d'una activitat privada per part de la mateixa persona sol·licitant, els efectes del silenci administratiu positiu són els de permetre per sí sol l'exercici legítim de l'activitat concernida, sense que calgui cap actuació administrativa. En el cas que ens ocupa, en canvi, l'objecte de la sol·licitud és una actuació o una prestació de l'Administració, de manera que els efectes tangibles del silenci administratiu positiu queden demorats al moment en què es produeix efectivament l'actuació administrativa que doni satisfacció a allò obtingut presumptament. Ara bé, l'eventual manca d'efectes tangibles immediats del silenci administratiu no vol dir que l'estimació presumpta que comporta no tingui efectes jurídics; tot el contrari.

Segons l'article 43 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), "l'estimació per silenci administratiu té amb caràcter general, la consideració d'acte administratiu que finalitza el procediment". I en el seu apartat 4 afegeix: "en els casos d'estimació per silenci administratiu, la resolució expressa posterior a la producció de l'acte només es pot dictar si és confirmatòria". Per tant, el que no pot fer l'Ajuntament, un cop produït el silenci administratiu positiu, és denegar expressament la informació sol·licitada o pretendre justificar un grau o una intensitat d'accés inferiors als sol·licitats (i estimats presumptament).

Cal valorar, tanmateix, les conseqüències que tindria en aquest cas en els efectes estimatoris del silenci administratiu positiu l'eventual concurrència d'algun límit legal a l'accés. Mentre que l'article 35.1 i 2 LTAIPBG estableix, per a les sol·licituds d'accés a la informació pública no resoltes expressament en termini, una regla general de silenci administratiu positiu, que excepcionalment esdevé negatiu si concorren límits legals, l'article 164 LMRLC no contempla aquesta darrera excepció, de manera que la regla general que s'ha d'aplicar sense excepcions a les sol·licituds d'informació dels electes locals no resoltes expressament en el termini de quatre dies és la de la seva estimació per silenci administratiu positiu.



Certament, el que s'acaba de dir pot dur a l'estimació presumpta de sol·licituds d'informació afectades per algun dels límits establerts per l'article 164 LMRLC, en aplicació dels quals no s'hauria de lliurar la informació sol·licitada. Si fos aquest el cas, l'única via admissible en dret per deixar sense efecte una estimació presumpta d'aquest tipus seria la seva revisió d'ofici, en la mesura que constituiria un acte nul de ple dret, segons els supòsits dels apartats a o f de l'article 62.1 LRJPAC.

En definitiva, atès que l'Alcaldia de Begues no ha donat resposta a la sol·licitud d'informació dins dels quatre dies següents a la seva presentació, cal aplicar la regla del silenci administratiu positiu establerta per l'article 164 LMRLC, de manera que les persones sol·licitants tenen reconegut el seu dret a obtenir sense limitacions la informació sol·licitada.

#### 5. *Concurrencia de límits i la seva ponderació*

Encara que només sigui als efectes del previst al penúltim paràgraf de l'FJ anterior, cal valorar si en aquest cas concorren límits que poden afectar l'accés a la informació sol·licitada. Els límits legals que es podrien aplicar són els previstos per l'article 164.3 LMRLC (dret constitucional a l'honor, a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge, secrets oficials o secret sumarial), molt més reduïts que els establerts pels articles 21 i següents LTAIPBG.

Aquesta desigual regulació dels límits aplicables a l'accés a la informació és perfectament comprensible, ja que es justifica tant en la lògica major intensitat del dret d'accés quan és exercit per membres d'una corporació local, en relació amb informació de la respectiva administració, com en el fet que aquests representants públics queden vinculats al deure de respectar la confidencialitat de la informació obtinguda en exercici d'aquest dret. En aquests casos no hi hauria pròpiament difusió de la informació, sinó accés per part d'unes persones que poden necessitar aquesta informació tant per exercir les funcions que legalment els corresponen de control sobre els òrgans de govern locals, com per participar amb coneixement de causa en la presa d'acords per part dels òrgans dels quals en són membres.

En el cas que ens ocupa està justificat plantejar-se si la informació sol·licitada pot ser denegada en base al motiu que el seu coneixement o difusió "pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge" (article 164.3 LMRLC), que és el dret sobre el qual es fonamenta la legislació de protecció de dades de caràcter personal (article 18.4 de la Constitució).

La informació sol·licitada (retribucions anuals brutes i total d'hores extres de tot el personal municipal) inclou dades personals: el nom de cada empleat o empleada de l'ajuntament, amb la indicació del total anual de percepcions rebudes. Es tracta de dades merament econòmiques, que ni directament ni indirectament no comporten la difusió de dades personals especialment



protegides, com podria ser el cas de la afiliació sindical, la salut, els membres de la unitat familiar o altres que mereixin legalment una especial protecció (article 23 LTAIPBG i article 7 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, LOPD).

Convé insistir en aquest punt, ja que tant l'informe municipal (antecedent 5.b), com les al·legacions presentades per personal de l'Ajuntament (antecedent 7) argumenten que la informació sol·licitada conté dades personals especialment protegides, com és el cas de la salut o la afiliació sindical. Aquestes observacions podrien ser tingudes en compte si l'objecte de la sol·licitud fossin les nòmines de tot el personal, que poden contenir aquest tipus de dades, però no és això el que demana la persona reclamant. El que demana és el sou brut i els ingressos per hores extres percebuts per cada empleat municipal el 2014, i aquesta informació (que no inclou deduccions ni altres dades pròpies del full de nòmina) no conté dades personals especialment protegides, ni pot dur-hi indirectament.

Vist que les dades personals afectades per la sol·licitud no són dades especialment protegides, segons l'article 20.2 LTAIPBG "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". En aquest cas, pel que s'ha dit en els paràgrafs anteriors, l'afectació en els drets de les terceres persones afectades és moderada, ja que l'única dada personal demanada són els ingressos bruts anuals percebuts amb càrrec a l'Ajuntament, indicària només de capacitat econòmica, i no es pot dir que aquesta informació afecti significativament l'honor o la intimitat dels empleats municipals.

Per la seva banda, l'interès públic en l'accés es fonamenta en la condició de regidor municipal de la persona reclamant, que no necessita major motivació. A diferència del que s'afirma en les al·legacions presentades pel personal de l'Ajuntament (antecedent 7), segons les quals la manca de justificació dels motius d'aquesta sol·licitud d'informació seria un argument per denegar-la, les sol·licituds d'informació pública no han de ser motivades (així ho estableixen expressament els articles 18.2 i 26.2 LTAIPBG i no ho requereix l'article 164 LMRLC). El fet que la persona reclamant invoqui la seva condició de regidor al sol·licitar la informació comporta que la demana per a l'exercici de les seves funcions de representació política emparades a l'article 23 de la Constitució, ja sigui en tasques de govern o de gestió (que no és el cas), o de control (que en una societat democràtica, són tant necessàries com les anteriors) i de presa cabal de decisions, donada la seva condició de membre d'òrgans col·legiats de l'Ajuntament.

"Per tot plegat, la limitació del dret a la protecció de dades personals s'ha de qualificar en aquest cas com a proporcionada, atès que es tractaria d'una mesura limitativa derivada d'un dret reconegut a les lleis (la legislació de règim local), el fonament del qual s'emmarca en el dret fonamental a la participació política consagrat a l'article 23.1 de la Constitució; idònia, atès que permetria a la persona reclamant assolir la finalitat de control i fiscalització de l'actuació



municipal; i necessària, atès que sense la informació retributiva bruta del conjunt del personal de l'Ajuntament no es podria dur a terme aquest control" (FJ V de l'informe de l'APDCAT).

Com a conseqüència de tot l'anterior, i en el mateix sentit de la conclusió a què arriba l'APDCAT, cal entendre que la protecció de dades personals en aquest cas no impedeix l'accés de la persona reclamant a la informació sol·licitada.

#### 6. *Sobre els termes en què s'ha de lliurar la informació sol·licitada*

A la vista dels fonaments jurídics anteriors, per diversos motius s'ha de concloure que la persona reclamant té dret a que l'Ajuntament li lliuri la informació sol·licitada. Tanmateix, les circumstàncies del cas obliguen a precisar diverses qüestions sobre els termes en què s'ha de fer aquest lliurament.

En primer lloc, tant l'informe municipal (antecedent 5.b, c, d i e), com les al·legacions formulades pel personal de l'Ajuntament (antecedent 7) afirmen que la informació sol·licitada ja la podien obtenir els membres de l'Ajuntament, a partir de diverses fonts (pressupostos i la seva liquidació, decrets d'hores extres, comptes generals, etc.). Segons les al·legacions presentades per la persona reclamant (antecedent 10), els pressupostos no contenen una relació nominal del personal amb els ingressos corresponents, i els decrets d'hores extres no ofereixen prou garantia de certesa. Cal tenir en compte, a més, que el que demana la persona reclamant (les retribucions brutes de cada persona de la plantilla) no és una informació que es pugui trobar als pressupostos ni a cap altre document públic de l'Ajuntament.

En segon lloc, l'informe municipal al·lega que la Intervenció Municipal no disposa de cap relació nominal on constin el total d'hores extres percebudes pel personal de l'Ajuntament (antecedent 5.c), afirmació que és qüestionada per les al·legacions presentades per la persona reclamant, que afirma haver tingut accés visual a aquesta relació (antecedent 10.b). En qualsevol cas, existeixi o no a la Intervenció Municipal, no sembla que hagi de revestir especial dificultat confeccionar aquesta relació de percepcions nominals en concepte d'hores extres; la sol·licitud d'informació presentada el seu dia deixava molt clar que aquest era un dels seus objectes, i si l'Alcaldia considerava que per atendre'l calia un treball especial, ho havia d'haver manifestat dins del termini de quatre dies atorgat per l'article 164 LMRLC; un cop produït el silenci administratiu positiu, l'Ajuntament resta obligat a atendre aquesta sol·licitud d'informació, en els termes en què ha estat formulada (FJ 5).

En tercer lloc, cal fer esment a què la sol·licitud d'informació manifesta expressament el compromís de la persona reclamant de mantenir la confidencialitat de les informacions internes municipals obtingudes en la seva qualitat d'electe local, tal com requereix l'article 164 LMRLC. També es manifesta en aquest mateix sentit l'informe de l'APDCAT. D'acord amb aquests



referents, cal entendre que el manteniment d'aquest compromís de confidencialitat constitueix una garantia addicional de protecció de les dades personals afectades, coherent amb les consideracions fetes a l'FJ anterior, i aquesta Comissió de Garantia considera procedent fer-ho constar així explícitament a la part dispositiva d'aquesta Resolució.

Finalment, en aquest cas també cal tenir en compte que han comparegut en aquest procediment persones afectades per la sol·licitud d'informació (anecedent 7), que han posat de manifest el seu rebuig i la seva manca de consentiment a lliurar la informació demanada. Si tenim en compte el que es va acordar a la Resolució sobre la Reclamació 34/2015 de la GAIP, aquest fet requereix ponderar l'aplicació de l'article 34.3 LTAIPBG, segons el qual "si la resolució és estimatòria de la sol·licitud i hi ha hagut oposició de tercers, l'accés a la informació només es pot fer efectiu una vegada ha transcorregut el termini per a interposar recurs contenciós administratiu sense que s'hagi formalitzat o, en cas que s'hagi presentat aquest recurs, si no s'ha acompanyat de petició de mesures cautelars de suspensió o s'ha resolt aquest incident mantenint l'executivitat de l'acte administratiu". Tot i que aquest precepte es refereix a la resolució de les sol·licituds d'accés i no a les resolucions de les reclamacions per part de la GAIP, pot ser aplicable també en certs supòsits a aquestes. Tanmateix, en el cas present, aquesta Comissió entén que concorren una sèrie de raons que el distingeixen del que va donar lloc a la Resolució sobre la Reclamació 34/2015, i que, degudament ponderades, fan que no procedeixi aplicar les previsions d'aquest precepte:

- a) Perquè, com s'ha argumentat a l'FJ 4, s'ha produït silenci administratiu estimatori, i tal com està formulada aquesta regla per l'article 164 LMRLC i a diferència del previst per l'article 35 LTAIPBG, la seva efectivitat no està supeditada al fet que no concorrin límits legals a l'accés.
- b) Perquè l'aplicació d'una demora de dos mesos o més per a l'accés efectiu a la informació resultaria incongruent amb el breu termini de 4 dies previst per l'article 164 LMRLC, dins del qual l'Alcaldia ha de lliurar la informació municipal sol·licitada pels membres de l'Ajuntament, i suposaria una aplicació supletòria de l'LTAIPBG desfavorable respecte del dret d'accés reconegut per la legislació de règim local, cosa que resultaria jurídicament inadmissible a la llum de l'argumentació de l'FJ 2.
- c) Perquè en aquest cas pròpiament no hi ha cessió de dades personals, ja que les persones que les sol·liciten formen part de la mateixa persona jurídica (l'Ajuntament de Begues) titular dels registres i arxius que contenen aquestes dades. En definitiva, amb el seu lliurament a les persones sol·licitants, les dades demanades no surten de l'Ajuntament, especialment si a més tenim en compte que els són lliurades amb un deure de confidencialitat i no divulgació.



7. *Seguiment de l'execució*

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió [GAIP] les actuacions fetes per a executar els acords de mediació i per a donar compliment a les resolucions dictades per la Comissió". Sobre la base d'aquestes comunicacions i de les efectuades per les persones interessades, la GAIP ha de fer seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el previst per l'apartat 30 del seu *Manual de reclamació*, podent adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

8. *Publicitat de les resolucions de la GAIP*

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal de la Comissió, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

## **Resolució**

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 10 de març de 2016, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 3/2016 i, en conseqüència, declarar que la persona reclamant té dret a que l'Ajuntament de Begues li lliuri la informació següent:
  - a) Una llista de tot el personal de l'Ajuntament indicant per a cada empleat o empleada la retribució bruta total percebuda durant l'any 2014 amb càrrec als pressupostos municipals. La quantitat percebuda assenyalada ha de ser única i ha de ser el resultat de sumar tots els conceptes retributius (salari base, complements, hores extres, etc.), prèviament a les deduccions tributàries que corresponguin.
  - b) Una llista amb les retribucions percebudes per cada empleat o empleada de l'Ajuntament en concepte de treballs especials (hores extres) realitzats durant l'any 2014.
2. Recordar a la persona reclamant que la informació de caràcter personal obtinguda d'acord amb l'apartat anterior és per a l'exercici de les seves funcions de representació en el si de l'Ajuntament de Begues, n'ha de respectar la confidencialitat i no en pot fer difusió.
3. Requerir a l'Ajuntament de Begues que faciliti a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 en el termini màxim de quinze dies.
4. Requerir a l'Ajuntament de Begues que informi la GAIP de les actuacions fetes per a l'execució material d'aquesta Resolució.



5. Convidar a la persona reclamant que comuniqui a la GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució d'aquesta resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.
6. Declarar la finalització del procediment de reclamació 3/2016 i disposar la publicació d'aquesta Resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 10 de març de 2016

Elisabet Samarra i Gallego  
Presidenta

---

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.