

Resolució 59/2017, de 22 de febrer

Número d'expedient de la reclamació: 409/2016.

Administració reclamada: Ajuntament de Reus.

Informació reclamada: Còpia dels contractes de treball de quatre persones treballadores de l'empresa municipal Reus Esport i Lleure SA.

Sentit de la resolució: Estimació.

Resum: Per aplicació supletòria de l'LTAIPBG, els electes locals poden accedir, si ho volen, a la garantia d'aquesta Comissió en reclamació del seu dret d'accés a informació del consistori del què en són membres; en aquest cas, la GAIP aplicarà, de conformitat amb la disposició addicional primera, apartat segon de l'LTAIPBG, el dret material derivat de la legislació de règim local (art. 164 TRLMRLC), i només supletòriament, especialment si és més favorable, l'LTAIPBG. L'accés a la informació relacionada amb el personal de l'Administració local o del seu sector públic per part d'un electe d'aquella mateixa corporació està justificat per a l'exercici de les seves funcions de fiscalització i control de les actuacions de la corporació, sobretot si tenim en compte que la persona regidora reclamant és membre del Consell d'Administració d'aquesta empresa. Les al·legacions fetes per les persones afectades no afloren cap circumstància personal que mereixi una ponderació especial en el cas. S'estima l'accés a la còpia dels contractes sol·licitats, prèvia anonimització de les dades especialment protegides i de les dades personals que no siguin adequades o rellevants per a la finalitat de l'accés, com ara les dades identificatives redundants o excessives (DNI, signatura, número d'afiliació a la seguretat social) o de contacte (adreça, telèfon, mail). L'accés a aquesta informació estarà sotmesa al deure de confidencialitat establert a l'article 164.6 TRLMRLC.

Paraules clau: Ajuntament. Empresa pública. Electe local. Personal. Contracte. Trasl·lat. Dades personals. Anonimització. Deure de reserva.

Ponent: Elisabet Samarra i Gallego.

Antecedents

1. El 22 de novembre de 2016 té entrada a la GAIP la Reclamació 409/2016, interposada contra l'Ajuntament de Reus pel grup municipal de Ciutadans, en relació amb la petició d'informació assenyalada a l'antecedent següent, que no hauria estat resposta per l'Ajuntament. S'indica a l'escrit de reclamació presentat que no es vol seguir el procediment de mediació en la seva tramitació.
2. La petició d'informació que ara es reclama, de data 13 de novembre de 2015 demanava obtenir "còpia dels contractes de treball dels següents directius i treballadors de l'empresa municipal Reus Esport i Lleure SA: Sr. XXXX, Sra. XXX, Sr. XXXX i Sra. XXXX"
3. El 24 de novembre la GAIP comunica a la persona reclamant que han tingut entrada les reclamacions que ara es resolen, identifica la persona responsable de la seva tramitació, li indica



els propers tràmits que se seguiran i les dades de contacte electrònic, per si vol fer-ne el seguiment.

4. El 28 de novembre de 2016 la GAIP informa a l'Administració reclamada de la presentació d'aquesta reclamació i li demana que, en el termini de deu dies, li trameti un informe que reculli el seu posicionament i actuacions en relació amb la sol·licitud d'accés en què es fonamenta la reclamació i que li remeti l'expedient complet.
5. El 19 de desembre de 2016 té entrada a la GAIP l'informe emès per l'Ajuntament de Reus, únic i genèric per a aquesta i d'altres reclamacions plantejades simultàniament pel grup municipal reclamant, el qual fa constar com a antecedent que el grup municipal reclamant hauria presentat des del mes d'octubre de 2015 fins a aquella data un total de 142 sol·licituds d'accés a la informació pública, 81 de les quals, segons afirma, encara resten pendents de respondre. Afirma que el dret d'accés dels electes locals en relació amb la Corporació local de la què en són membres s'ha de ponderar amb el principi d'eficiència del funcionament de l'Administració i invoca com a fonament de dret el punt 2 de l'apartat 15, sobre l'accés a la informació, publicitat i transparència, del Codi de Bones Pràctiques Administratives, aprovat per resolució de 2 de setembre de 2009 pel Síndic de Greuges. Fa constar també que les peticions de còpies o fotocòpies s'han de referir a documents concrets, amb la finalitat d'evitar situacions abusives capaces de paralitzar l'activitat municipal, i ho fonamenta en la Sentència del Tribunal Suprem de 9 de febrer de 1995, en el seu fonament de dret primer. Finalment, afirma que "el règim d'accés dels càrrecs electes locals a la informació constitueix un supòsit de «règim d'accés especial» als efectes de la disposició addicional primera, apartat segon, de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG). Com a tal, es regeix per la seva normativa específica: article 77 de la LBRL, articles 14 a 16 del Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Entitats Locals i, a Catalunya, l'article 164 del Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya". D'acord amb els fonaments exposats, conclou que: "Per una banda, una part de les sol·licituds presentades pel Grup Municipal Ciutadans són tant extenses que encara resten pendents de respondre. Per altra, la competència de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública com a mecanisme per a respondre de les reclamacions dels càrrecs electes locals no abasta estrictament aquestes peticions presentades pel Grup Municipal Ciutadans. No obstant això, per mor del principi de transparència que ha de guiar l'activitat de les administracions públiques, és oportú respondre al requeriment de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública a mesura que es vagin lliurant als peticionaris les informacions sol·licitades"
6. El 29 de desembre de 2016 la GAIP demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti informe en relació amb la Reclamació que ara es resol.



7. El 23 de gener de 2017 té entrada a la GAIP l'informe de l'APDCAT, que conclou que, amb la informació de què disposa, "la normativa de protecció de dades no impedeix l'accés als contractes dels quatre treballadors que sol·licita el regidor, sempre que s'hagi donat tràmit d'audiència a les persones afectades i no en resulti cap circumstància personal que pugui suposar una limitació de l'accés. Això, sens perjudici que caldria ometre l'accés a les dades sobre les persones treballadores que per la seva naturalesa requereixen una especial protecció (art. 7 LOPD), així com altres dades (número de DNI, número d'afiliació a la Seguretat Social, signatura, telèfon, adreça o d'altres) que no serien necessàries per assolir la funció de control del regidor"
8. El 25 de gener de 2017 la GAIP s'adreça a l'Administració reclamada tot requerint la col·laboració institucional necessària per a la pràctica del trasllat de la sol·licitud d'accés a les persones interessades, amb la finalitat de garantir que les persones titulars dels contractes als quals es demana l'accés puguin fer les al·legacions que considerin adients. La GAIP adjunta al requeriment l'informe de l'APDCAT esmentat a l'apartat anterior.
9. El 13 de febrer de 2017 té entrada a la GAIP un informe de l'empresa Reus Esport i Lleure, SA (RELLSA) en el que es dona informació exhaustiva dels antecedents del cas, d'acord amb la qual el grup municipal reclamant ja hauria tingut accés als elements essencials dels contractes que ara es demanen amb còpia, ja que en resposta a dues sol·licituds d'accés diferents de la que ara es reclama el grup hauria estat informat prèviament a la reclamació del catàleg de llocs de treball i l'organigrama complet de l'empresa, incloent la informació detallada relativa al grup professional, categoria, funció, lloc físic de treball, dependència funcional i jeràrquica, taula salarial, l'organigrama intern i l'organigrama administratiu, que consta publicat al portal de transparència; igualment, en resposta a la segona sol·licitud relacionada amb les persones treballadores de l'empresa RELLSA, el grup municipal hauria tingut ja accés a la relació o llistat de les 21 persones treballadores de l'empresa, identificades amb sigles, informant en relació amb cadascuna d'elles de la retribució bruta anual que percep, l'antiguitat, la funció i la categoria, així com el codi del lloc de treball. Considera l'empresa que aquesta informació individualitzada per a cada persona treballadora, considerant que es faciliten les inicials del nom i cognoms i que només són 21 persones en total, permet conèixer al grup municipal la informació essencial de cada lloc de treball de l'empresa referida a cadascuna de les persones treballadores .

S'informa igualment que s'ha fet el trasllat requerit, i que totes les persones en relació amb les quals el grup municipal demana accedir al seu contracte de treball han fet al·legacions en sentit coincident, manifestant la seva disconformitat inicial amb la divulgació del seu contracte, "tenint en compte l'antiguitat del contracte i el fet que el regidor ja disposa de tota la informació actual en relació amb les seves funcions i el sou brut anual" com a resposta a les dues sol·licituds anteriorment esmentades. Tot i amb això, manifesten que no s'oposen a l'accés en la mesura en



que no resulta restringit per la normativa de protecció de dades, per bé que recorden el deure de reserva i secret que la legislació aplicable imposa al regidor.

Finalment, l'informe entra al detall casuístic de la relació laboral de l'empresa amb cadascuna de les quatre persones identificades a la sol·licitud, resultant que només una d'elles té un contracte subscrit amb l'empresa RELLSA. Adjunta a l'informe els contractes de les quatre persones, juntament amb l'historial de subrogacions o pròrrogues, amb la finalitat que la GAIP avalui a partir del coneixement d'aquesta informació la conveniència de facilitar-ne l'accés.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i admissibilitat de la reclamació

L'article 39.1 de la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) estableix que les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública poden ser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant de la GAIP. L'objecte de les reclamacions és informació pública, de conformitat amb la definició que en fa l'article 2.b) LTAIPBG.

Aquesta Reclamació ha estat presentada per un electe local en representació d'un grup municipal amb representació a l'Ajuntament de Reus, i fa referència a informació d'una empresa pública d'aquell mateix consistori i, per tant, constitueix una manifestació de l'exercici del dret de les persones electes locals a accedir a la informació de la seva respectiva corporació. Aquest règim especial d'accés està regulat de manera específica per la normativa de règim local, aplicable al cas per previsió expressa de la disposició addicional primera, apartat segon, de l'LTAIPBG. Aquesta circumstància s'assenyala per l'Ajuntament en l'informe (antecedent 5) per concloure que la competència d'aquesta Comissió "no abasta estrictament aquestes peticions presentades pel Grup Municipal de Ciutadans".

Efectivament, tal i com assenyala l'Ajuntament, és aplicable al cas l'apartat segon de la disposició addicional primera LTAIPBG, que estableix que l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim especial d'accés és regulat per llur normativa específica. Però del fet que sigui d'aplicació al cas el règim d'accés a informació regulat per la normativa de règim local, que és indubtable, no se'n pot inferir, com sembla fer l'Ajuntament, que la GAIP no sigui competent per atendre aquestes reclamacions pel fet que provenen d'electes locals. L'Ajuntament no sembla haver tingut en compte, i en tot cas obvia fer-hi cap referència, al fet que aquesta mateixa disposició addicional primera LTAIPB, apartat segon, preveu que en aquests casos de règim especial d'accés l'LTAIPBG s'apliqui amb caràcter supletori. Aquest caràcter supletori de l'LTAIPBG permet que, en allò no previst per la normativa de règim local, les previsions de l'LTAIPBG puguin ser aplicables al règim d'accés dels electes locals, en especial si el milloren. Vejam, doncs, si aquest és el cas.

La normativa específica a aplicar, que regula el règim especial d'accés a informació dels electes locals a Catalunya, és l'article 164 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, que aprova el Text refós



de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC). Ni en aquesta llei catalana, ni en la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local (LBRL), no s'estableix cap règim especial de garantia a l'accés a la informació ni cap instància de revisió específica on reclamar-lo; si que ho fa, en canvi, l'LTAIPBG en els seus articles 39 a 43, preveient una via especial i específica de garantia de l'accés a la informació davant d'aquesta Comissió, fàcilment accessible, gratuïta i ràpida, que es pot resoldre amb procediment de mediació entre les parts, si ho acorden, per a obtenir una tutela efectiva del dret d'accés. Resulta inqüestionable que la via de garantia davant d'aquesta Comissió, en la mesura en què no substitueix sinó que se suma al catàleg de garanties que la legislació posa a l'abast dels electes per a la defensa general del seu dret fonamental a la participació, suposa una millora en la protecció específica del seu dret d'accés a la informació, ja que es tracta d'una via addicional, alternativa o successiva al recurs de reposició previst a l'article 52 de la LBRL, i també potestativa i prèvia a la tutela jurisdiccional en procediment d'empara judicial dels drets i llibertats regulat a l'article 114 de la Llei 29/1988, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. Només per això, ja estaria justificada la incorporació al règim especial d'accés a informació dels electes locals de la via de garantia davant d'aquesta Comissió, per aplicació supletòria de l'LTAIPBG.

Cal recordar, a més, que aquesta via de garantia per part d'òrgans específics i independents en un procediment simplificat i molt ràpid és una previsió de l'LTAIPBG establerta amb caràcter bàsic per la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i com a tal constitueix una garantia que el legislador ha considerat irrenunciable per part del legislador autonòmic, amb la voluntat que aquesta tutela específica que la llei ofereix al dret d'accés a la informació es garanteixi arreu i a qualsevol persona, i no sembla raonable entendre que el legislador hagi volgut excloure d'aquesta via de garantia que s'assegura per a tothom, als electes locals.

Ben al contrari, cal tenir en compte que el dret d'accés a informació dels electes locals en relació amb la informació de la seva corporació és un dret que el legislador vol reforçar, en la mesura en què és un dret instrumental directament connectat amb l'exercici de les seves funcions i, com a tal, connectat amb l'exercici del dret fonamental de participació consagrat per l'article 23 CE (*ius in officium*). Resultaria absurd i poc congruent amb l'esperit de la llei que a aquest millor dret, a aquest règim específic i reforçat d'accés a informació que la normativa reconeix als electes locals, se'ls privés d'una via de garantia que la legislació de transparència crea i posa a l'abast de qualsevol altra persona.

Les consideracions anteriors justifiquen que, per aplicació supletòria de l'LTAIPBG, els electes locals puguin accedir, si ho volen, a la garantia d'aquesta Comissió en reclamació del seu dret d'accés a informació del consistori del què en són membres, tal i com ha establert aquesta Comissió en nombroses Resolucions, la primera d'elles la Resolució de 11 de febrer de 2016, d'estimació de la Reclamació 4/2016.



D'acord amb això, la GAIP considera admissible aquesta reclamació presentada pel grup municipal Ciutadans, per bé que hi aplicarà, de conformitat amb la disposició addicional primera, apartat segon de l'LTAIPBG, el dret material derivat de la legislació de règim local (art. 164 TRLMRLC), i només supletòriament, especialment si és més favorable, l'LTAIPBG.

La reclamació reuneix els requisits formals establerts per l'LTAIPBG i pels Manuals aprovats per la GAIP i per tant, és admissible a tràmit.

2. Sobre l'accés reclamat i la protecció de dades personals

La persona reclamant, en nom i representació d'un grup municipal, reclama accedir a la còpia del contracte de treball de quatre persones d'una empresa pública municipal.

No hi ha dubte que l'accés a la informació relacionada amb el personal de l'Administració local o del seu sector públic per part d'un electe d'aquella mateixa corporació està justificat per a l'exercici de les seves funcions de fiscalització i control de les actuacions de la corporació, sobretot si tenim en compte que la persona regidora reclamant és membre del Consell d'Administració d'aquesta empresa.

Tanmateix, cal tenir en compte que l'accés a un contracte laboral és una mesura molt invasiva de l'esfera personal i, per tant, altament lesiva en termes de protecció de les dades personals, ja que en un contacte laboral hi consten moltes dades personals que resulten irrellevants o innecessàries als efectes de la finalitat de l'accés abans esmentada, i fins i tot hi poden constar dades especialment protegides per l'LOPD que hauran de quedar excloses de l'accés.

L'APDCAT, en el seu informe relatiu al cas, recorda que "el principi de qualitat (art. 4 LOPD), a més d'exigir que l'accés es produeixi en el marc d'una finalitat legítima, determinada i explícita (en aquest cas, del desenvolupament de la funció que la llei reconeix als regidors), també disposa que les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb la finalitat en qüestió. Per tant, l'accés a informació dels quatre contractes sol·licitats s'haurà de referir, en el cas que ens ocupa, a les dades personals que siguin necessàries per a donar resposta satisfactòria al dret legítim exercit pel responsable de l'oposició. Això, sens perjudici que caldria ometre amb caràcter previ a l'accés les dades sobre els treballadors/res que per la seva naturalesa requereixin una especial protecció, l'accés a les quals ha d'esser limitat, així com les dades identificatives (número de DNI, número d'afiliació a la Seguretat Social, signatura, telèfon, adreça o d'altres) que no serien necessàries per assolir la funció de control del regidor."

D'acord amb això, i un cop establert que cal ometre qualsevol dada especialment protegida que hi aparegui (condicions especials de prestació de treball associades a un determinat estat de salut, per exemple) així com dades identificatives (DNI, signatura, número d'afiliació a la seguretat social) o de



contacte (domicili, telèfon) que resulten innecessàries, cal ara ponderar si la resta de dades que consten al contracte són adequades, pertinents i no excessives per a la funció de control del regidor, i si el seu accés ha de resultar restringit per algun límit aplicable al cas.

El primer element a considerar és el fet que la persona reclamant té la condició d'electe local i que, per tant, resulta d'aplicació el règim material d'accés que estableix el TRLMRLC (FJ 2). D'acord amb això, tenint en compte que la informació objecte de reclamació és relativa a una empresa adscrita al mateix Ajuntament de pertinença del reclamant, els eventuais límits a l'accés a aplicar són els establerts a l'article 164.3 TRLMRLC, que fan referència al dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge, la legislació general sobre secrets oficials o secret sumarial. En aquest sentit, cal destacar que ni l'Ajuntament de Reus, ni l'empresa RELLSA, ni cap de les persones afectades no han al·legat que sigui aplicable al cas cap dels límits legals esmentats,

Resulta rellevant considerar, en segon lloc, que tot i que l'empresa acredita que ja hauria proporcionat al grup municipal reclamant abasta informació relacionada amb cadascuna de les vint-i una persones treballadores de RELLSA, entre les quals, les quatre de les que ara es demana còpia dels contractes, en resposta a altres peticions d'informació(antiguitat, categoria professional, funció, lloc físic de treball, relacions jeràrquiques i retribucions brutes anuals dels llocs de treball que ocupen cadascuna d'aquestes persones), almenys en un dels casos, per ser personal directiu és plausible que el contracte incorpori clàusules específiques no recollides en la informació facilitada anteriorment, com ara indemnitzacions per rescissió de contracte, o contraprestacions en espècie amb valor econòmic no incloses en la retribució bruta anual que ja s'ha informat, i aquesta informació o d'altra de similar resultaria pertinent per a la finalitat de l'accés.

En tercer lloc, cal fer esment que, tal i com afirma i justifica l'empresa RELLSA, només una de les quatre persones, la de categoria oficial tècnica, té el contracte subscrit amb RELLSA, mentre que les altres han contractat amb algun altre organisme municipal que hauria subrogat la relació contractual a RELLSA o hauria cedit el personal. A falta de justificació de l'interès en la informació del grup municipal reclamant, cal considerar que aquesta informació (escatir si la relació laboral de les persones treballadores de RELLSA per les quals s'interessa la tenen per vincle contractual directe i inicial amb l'empresa, o amb algun altre organisme dependent de l'Ajuntament de Reus) podria ser la que el grup municipal pretengués amb la petició i, per tant, l'accés al contracte resulti necessari i pertinent per accedir-hi.

Finalment, la GAIP té en compte i en consideració les al·legacions fetes per les persones afectades, que no afloren cap circumstància personal que mereixi una ponderació especial en el cas. En aquest sentit, és remarcable que, tot i manifestar un ànim disconforme amb l'accés, fan constar que no s'hi oposen en la mesura en què la normativa de protecció de dades no n'impediria l'accés, a la vista de l'informe emès per l'APDCAT.



Tenint tot això en compte la GAIP resol que cal estimar l'accés del grup municipal reclamant a la còpia dels contractes sol·licitats, prèvia anonimització de les dades especialment protegides i de les dades personals que no siguin adequades o rellevants per a la finalitat de l'accés, com ara les dades identificatives redundants o excessives (DNI, signatura, número d'afiliació a la seguretat social) o de contacte (adreça, telèfon, mail). L'accés a aquesta informació estarà sotmesa al deure de confidencialitat establert a l'article 164.6 TRLMRLC.

4. *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*, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

5. *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 22 de febrer de 2017, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 409/2016 i declarar el dret de la persona reclamant a que l'Ajuntament de Reus li lliuri còpia dels contractes sol·licitats, prèvia anonimització de les dades especialment protegides i de les dades personals que no siguin adequades o rellevants per a la finalitat de l'accés, en els termes establerts al FJ2.
2. Requerir a l'Ajuntament de Reus que, en el termini màxim de quinze dies hàbils des de la notificació d'aquesta resolució, lliuri a la persona reclamant la informació indicada al paràgraf 1.
3. Requerir a l'Ajuntament de Reus que, en el termini indicat, informi la GAIP de les actuacions dutes a terme per a l'execució material d'aquesta resolució.
4. Convidar la persona reclamant a comunicar a la GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució d'aquesta resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.



5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 409/2016 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 22 de febrer de 2017

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.