

Resolució 83/2023, de 2 de febrer

Número d'expedient de la Reclamació: 1087/2022

Administració reclamada: Ajuntament de Sant Antoni de Vilamajor

Informació reclamada: Expedients d'aprovació de nòmines.

Sentit de la resolució: Estimació i desestimació parcial

Resum: La nòmina pot incloure dades personals especialment protegides per l'article 23 LTAIPBG, especialment dades de salut (de la mateixa persona perceptora de la nòmina o/i d'algun familiar al seu càrrec), que segons aquest mateix precepte no poden ser divulgades en cap cas, sense necessitat de ponderació prèvia. Aquesta prohibició de divulgació afecta totes les nòmines conjuntament, incloses les que no contenen dades de salut, perquè si hom facilités aquestes i en restessin al marge unes quantes, es podria deduir que les nòmines no divulgades corresponen a persones amb problemes de salut. En conseqüència, la GAIP ve interpretant que la nòmina és un document que no pot ser divulgat en el marc de l'exercici del dret d'accés a la informació pública. Si els expedients sol·licitats contenen les nòmines individualitzades, aquestes han de ser dissociades de la resta de l'expedient, sempre que la dissociació pugui ser efectiva, i s'ha de facilitar a la persona reclamant la resta de l'expedient, ja que no sembla que sigui afectat per cap causa legal que impedeixi la seva divulgació. Si els expedients sol·licitats no contenen les nòmines individualitzades del personal, no sembla que concorri cap causa legal que impedeixi l'accés a la informació pública sol·licitat.

Paraules clau: Ajuntaments. Sindicat. Nòmines. Dades personals especialment protegides.

Ponent: Josep Mir Bagó.

Antecedents

1. El 22 de novembre de 2022 entra a la GAIP la Reclamació 1087/2022, presentada per un sindicat contra l'Ajuntament de Sant Antoni de Vilamajor, en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 16 de novembre de 2022 la persona reclamant demana a l'Ajuntament de Sant Antoni de Vilamajor: "Expedients d'aprovació de nòmines complets de les retribucions fixes i de les retribucions variables, dels mesos compresos en el període de Setembre de 2020 fins Juliol de 2022 ambdós inclosos, on s'inclougi tot el personal públic de la corporació i on estiguin degudament identificades/numerades cadascuna de les places existents".



3. El 22 de novembre de 2022 l'Ajuntament contesta el següent a l'anterior sol·licitud: "En resposta al vostre escrit amb Registre d'entrada núm. 4.263 de data 16 de novembre de 2022, relatiu la petició d'expedients d'aprovació de nòmines complets de les retribucions fixes i variables dels mesos compresos en el període de setembre de 2020 fins al juliol de 2022, i de tot el personal de la Corporació, haig de comunicar-vos el següent: 1.- Les nòmines que consten als respectius expedients han estat confeccionats d'acord amb les taules retributives corresponents a cada lloc de treball que han estat aprovades anualment per part d'aquest Ajuntament, i que inclouen les retribucions bàsiques (sou, triennis i pagues extraordinàries) i les retribucions complementàries (complement de destí i complement específic). Aquests imports han estat calculats d'acord amb les taules retributives publicades per l'Administració de l'Estat i els increments previstos per les respectives Lleis de pressupostos generals de l'Estat, així com amb els imports que consten en les respectives relacions de llocs de treball aprovades i publicades per aquest Ajuntament. 2.- Pel que fa a les retribucions variables, s'han tingut en compte, a més de les liquidacions oportunes per serveis extraordinaris, aquelles que consten en l'Acord mixt de les condicions de treball per als empleats públics de l'Ajuntament de Sant Antoni de Vilamajor per als anys 2019-2022, publicat al BOPB de data 27 de desembre de 2019, i que són les següents: - Jornada de treball de dotze hores - Complement de festivitat – Consergeria - Complement d'horari especial - Complement de festius especials. En tot cas, i per poder completar aquesta informació, us demano que indiqueu quins conceptes o dades concrets preciseu en relació amb les nòmines del personal d'aquesta Corporació".
4. La Reclamació presentada el 22 de novembre de 2022 indica que l'Ajuntament no ha proporcionat al sindicat reclamant la informació sol·licitada, i que la necessita per exercir les seves funcions de negociació col·lectiva.
5. El 30 de novembre de 2022 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada.
6. El 30 de novembre de 2022 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Sant Antoni de Vilamajor i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.



7. El 9 de desembre de 2022 la GAIP rep l'informe municipal, que posa de manifest el següent: "La petició de documentació d'expedients de nòmines de tots els treballadors del període de setembre de 2020 fins al juliol de 2022, també ha estat contestada en data 22 de novembre de 2022 (Registre de sortida núm. 2.773) i, en qualsevol cas, la preparació d'aquests expedients complets requereix de tasques més laborioses per poder realitzar-la, per la qual cosa se sol·licita l'ampliació del termini atorgat de quinze dies hàbils".
8. El 12 de desembre de 2022 la GAIP atorga a l'Ajuntament l'ampliació de termini demanada.
9. El 29 de desembre de 2022 la GAIP rep l'informe de l'Ajuntament, que no fa valoracions ni dona informació respecte a aquest expedient.
10. El 2 de gener de 2023 la GAIP trasllada l'informe municipal a la persona reclamant.
11. El 3 de gener de 2023 la persona reclamant reitera la sol·licitud, en els termes següents: "Expedients de nòmines de tots els treballadors del període de setembre de 2020 fins al juliol de 2022, també ha estat contestada en data 22 de novembre de 2022 (Registre de sortida núm. 2.773)" En principi aquests expedients de nòmines són una documentació que qualsevol ajuntament ha de tenir elaborada i presentada mensualment a intervenció/secretaria abans de pagar les nòmines cada mes".

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals del dret d'accés a la informació pública

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que "Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol". L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixen les resolucions i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació.

L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com "el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei". Per la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix la informació pública com "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”.

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, “Les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda”. I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que “El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis”.

Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: “2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia. 3. Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació”.

A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte “poden” dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa llei requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: “Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació. 2. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació”.

2. Sobre el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada

La informació demanada en el marc d'aquest procediment és la dels expedients d'aprovació de nòmines complets de les retribucions fixes i de les retribucions variables, dels mesos compresos en el període de Setembre de 2020 fins Juliol de 2022, ambdós inclosos, on s'inclogui tot el personal públic de la corporació i on estiguin degudament identificades/numerades cadascuna de les places existents. En el seu escrit reproduït per l'antecedent 11 la persona reclamant resumeix l'objecte de la sol·licitud indicant que es tracta dels expedients de nòmines de tots els treballadors del període de



setembre de 2020 fins al juliol de 2022, i que aquests expedients s'haurien de preparar mensualment, als efectes del control intern jurídic i econòmic, abans de pagar la nòmina corresponent.

Al tractar-se d'expedients elaborats per l'Ajuntament, segons l'article 2.b LTAIPBG han de ser qualificats com informació pública i, en conseqüència, en base als articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, qualsevol persona té dret a accedir-hi, llevat que concorrin causes legals que en determinin la denegació.

La documentació aportada per les parts és massa minsada, i barrejada amb la d'un altre expedient amb les mateixes parts, com per poder determinar amb seguretat fins a quin punt els expedients demanats contenen informació afectada per alguna causa legal que impedeixi la seva divulgació. Tanmateix, la referència feta per la persona reclamant a què allò reclamat serien els expedients de nòmines de tots els treballadors convida a pensar que els expedients en qüestió contenen efectivament la nòmina de cada un dels empleats municipals, i aquesta informació no pot ser divulgada.

I és que la nòmina pot incloure dades personals especialment protegides per l'article 23 LTAIPBG, especialment dades de salut (de la mateixa persona perceptora de la nòmina o/i d'algun familiar al seu càrrec), que segons aquest mateix precepte no poden ser divulgades en cap cas, sense necessitat de ponderació prèvia. Aquesta prohibició de divulgació afecta totes les nòmines conjuntament, incloses les que no contenen dades de salut, perquè si hom facilités aquestes i en restessin al marge unes quantes, es podria deduir que les nòmines no divulgades corresponen a persones amb problemes de salut. En conseqüència, la GAIP ve interpretant que la nòmina és un document que no pot ser divulgat en el marc de l'exercici del dret d'accés a la informació pública. Si els expedients sol·licitats contenen les nòmines individualitzades, aquestes han de ser dissociades de la resta de l'expedient, sempre que la dissociació pugui ser efectiva, i s'ha de facilitar a la persona reclamant la resta de l'expedient, ja que no sembla que sigui afectat per cap causa legal que impedeixi la seva divulgació. Si els expedients sol·licitats no contenen les nòmines individualitzades del personal, no sembla que concorri cap causa legal que impedeixi l'accés a la informació pública sol·licitat.

3. Seguiment de l'execució

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió 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 que preveuen els articles 48 i 49 RGAIP i l'apartat 30 del seu Manual de reclamació, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.



L'article 43 LTAIPBG estableix que si l'Administració incompleix el termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP per lliurar la informació reclamada, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment; la desatenció d'aquest requeriment, vista la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, ha de ser qualificada d'infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública (que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG). L'article 49.2 RGAIP preveu que, als efectes anteriors, la Comissió pot posar aquests fets en coneixement dels òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador corresponent a què fa referència l'article 86 LTAIPBG.

Així mateix, l'article 25.2.k RGAIP preveu la publicació en el web de la Comissió dels casos que els seus requeriments han estat desatesos pels subjectes obligats.

4. 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 previst a l'article 25 RGAIP, 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 2 de febrer de 2023, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 1087/2022 i declarar el dret de la persona reclamant als expedients sol·licitats per l'antecedent 2, sens perjudici de l'apartat següent.
2. Desestimar parcialment la Reclamació 1087/2022 en relació amb les nòmines individualitzades del personal municipal, perquè poden contenir dades de salut de la persona perceptora i de familiars al seu càrrec.
3. Requerir a l'Ajuntament de Sant Antoni de Vilamajor que lliuri a la persona reclamant la informació indicada als apartats anteriors dins del termini màxim de quinze dies.
4. Requerir a l'Ajuntament de Sant Antoni de Vilamajor a informar la GAIP, dins del termini de quinze dies, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.
5. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.



6. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 1087/2022 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i si no s'especifica una altra cosa comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada.

L'Administració obligada pot sol·licitar a la GAIP l'ampliació del termini atorgat per fer efectiu el lliurament de la informació. Aquesta sol·licitud només pot ser admesa a consideració si és notificada a la GAIP abans que fineixi el termini fixat a la Resolució, i s'ha de fonamentar en circumstàncies que no hagin pogut ser tingudes en compte per la Comissió abans de dictar la seva Resolució. La GAIP únicament atorgarà l'ampliació sol·licitada, després d'informar-ne a la persona reclamant, si l'Administració obligada ha justificat de forma precisa i consistent la seva necessitat.

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic adreçat a gaip@gencat.cat, per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web www.gaip.cat l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adreci la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

Tot això sens perjudici que la persona reclamant pugui, considerant que aquesta Resolució és un acte administratiu declaratiu de drets que vincula l'Administració, requerir-ne la seva execució davant dels Tribunals, a l'empara de l'article 29.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. Aquesta acció es pot interposar després que hagin transcorregut tres mesos des que la persona afectada ha reclamat formalment i directament a l'Administració el compliment d'aquesta Resolució.

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.