

Resolució 95/2023, de 9 de febrer

Número d'expedient de la Reclamació: 948/2022

Administració reclamada: Ajuntament de Rabós

Informació reclamada: Distribució de les despeses de personal.

Sentit de la resolució: Estimació parcial i pèrdua parcial d'objecte

Resum: L'accés a les dades retributives percebudes per personal públic de manera individualitzada, fora del cas dels alts càrrecs i del personal directiu del sector públic dels quals se'n preveu la difusió en règim de publicitat activa per l'article 11.1.b LTAIPBG, s'ha de determinar d'acord amb el règim ponderat previst a l'article 24.2 LTAIPBG, en la mesura en què és informació retributiva associada a una persona física identificada o identificable, i sense que, en aquest cas, l'omissió del nom o cognoms tingui cap rellevància en la mesura en què la persona afectada resulta plenament identificable de manera indirecta en tant que ocupant de dos llocs de treball destacats en l'organització municipal. La ponderació prevista per l'article 24.2 LTAIPBG exigeix valorar si mereix millor protecció l'interès públic en permetre i facilitar l'accés a la informació tenint en compte la finalitat de l'accés (que, a manca de major concreció, es trobaria en l'interès general inherent a la transparència i control de la despesa pública i les retribucions al personal públic), o bé s'ha de protegir de manera prevalent l'interès privat de les persones afectades en protegir les seves dades personals; en aquest cas, en què la informació que es demana no suposa una invasió de l'esfera íntima o privada de la persona afectada, sinó accés a informació retributiva de l'esfera professional, per bé que sigui una dada personal protegida per la normativa de protecció de dades personals, sembla justificada la seva protecció s'ha de sacrificar en favor de la transparència retributiva i pressupostària. A aquesta mateixa consideració arriba l'APDCAT, que consultada al respecte per la GAIP sobre l'adequació a la normativa de protecció de dades personals de l'accés reclamat, s'ha ratificat en el seu criteri de considerar adequat desprotegir la dada retributiva en el cas del personal directiu, de confiança o d'especial responsabilitat de les administracions públiques, exceptuant-los de la regla aplicada a la resta de llocs de treball d'informar de les retribucions de manera agregada, per cossos i nivells, amb els arguments i conclusions reproduïts als antecedents.

Paraules clau: Ajuntament. Personal. Retribucions. Reclamació contra silenci. Dades personals.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego

Antecedents

1. El 12 de d'octubre de 2022 entra a la GAIP la Reclamació 948/2022, presentada contra l'Ajuntament de Rabós 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 11 de setembre de 2022 la persona reclamant presenta una instància a l'Ajuntament que demana "Que m'agradaria saber la distribució dels 92.375 € de despeses de personal que figura al pressupost municipal per cada plaça (anual o mensual), Sense cap dada personal, només vull saber la quantitat anual o mensual bruta per cada plaça de personal en què es gasten aquests diners".
3. Els antecedents posen de manifest que l'Ajuntament no hauria respost a la sol·licitud de la persona reclamant.
4. El 24 d'octubre 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, mentre duri la Reclamació.
5. El 25 d'octubre la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Rabós 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.
6. El 24 de novembre de 2022 l'Ajuntament de Rabós trasllada a la GAIP la informació reclamada, desglossant la partida de retribucions amb la quantificació de les retribucions per les següents categories: alcalde; regidors, personal laboral; personal administratiu, agutzil, peó, auxiliar administratiu i quotes a la Seguretat Social.
7. El 29 de novembre de 2022 la GAIP trasllada la documentació facilitada per l'Ajuntament de Rabós a la persona reclamant concedint un termini de cinc dies per a formular al·legacions al respecte i advertint que en cas de no rebre'n en el termini assenyalat, es considerarà satisfeta la sol·licitud amb la informació lliurada.
8. En la mateixa data la persona reclamant trasllada a la GAIP les següent al·legacions: "La informació subministrada no es correspon amb la plantilla de personal facilitada per l'ajuntament de Rabós, no surt el sou del secretari de l'ajuntament ni el de l'aparellador municipal, que és l'únic personal administratiu que treballa en aquest ajuntament. Per tant, al meu entendre, la informació no és correcte i està incomplet".
9. El 15 de desembre de 2022 la GAIP trasllada les al·legacions de la persona reclamant a l'Ajuntament i li concedeix un termini de 10 dies per posicionar-se respecte aquestes.



10. El 4 de gener de 2023, la GAIP sol·licita l'informe previst a l'article 42.8 LTAIPBG a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT), i li remet l'expedient relatiu a la reclamació. Seguidament, informa a les parts de la suspensió del termini de resoldre per quinze dies resultant de la petició d'aquest informe, a l'empara d'allò previst a l'article 42.9 LTAIPBG.

El 31 de gener de 2023 l'APDCAT trasllada a la Comissió l'informe reclamat el qual determina que: "(...) D'entrada les obligacions de publicitat activa en matèria pressupostària previstes a l'article 11.1.a) LTC, que se centren en la publicació dels pressupostos aprovats i la comptabilitat, ja permetrien obtenir determinada informació relacionada amb la distribució de les despeses de personal del municipi. Així, l'Ordre EHA/3565/2008, de 3 de desembre, per la qual s'aprova l'estructura dels pressupostos de les entitats locals, regula en el seu capítol 1 les despeses de personal, que es desglossen distingint entre els càrrecs electes (Alcalde i regidors) i el personal directiu (article 10), el personal eventual (article 11), el personal funcionari (article 12), el personal laboral (article 13) i altre personal contractat per desenvolupar tasques (article 14). Cal tenir en compte, així mateix, que l'article 11.1.b) de LTC obliga a l'Administració a publicar les retribucions percebudes pels alts càrrecs de l'Administració pública de manera individualitzada per a cada lloc de treball i per qualsevol concepte retributiu, indemnització o dieta. A l'administració local i als efectes del que estableix LTC, tenen consideració d'alts càrrecs i personal directiu local "els càrrecs electes i els titulars dels òrgans que exerceixen funcions de gestió o d'execució de caràcter superior, ajustant la seva actuació a les directrius marcades per l'òrgan de govern de la corporació, d'acord amb el que disposa la normativa de règim local" (article 7) de RLTC). Així doncs, no sembla que pugui haver cap inconvenient en que el reclamant pugui accedir a dita informació respecte als alts càrrecs i personal directiu local. En línia amb el criteri sostingut per aquesta Autoritat en relació amb l'accés a la informació retributiva, les consideracions que s'acaben de fer respecte de les sol·licituds d'accés a la informació retributiva que afecti al personal directiu local es poden fer extensives al personal que ocupa llocs d'especial confiança, d'especial responsabilitat dins de l'organització o d'alt nivell en l'estructura de la corporació, de lliure designació, o que comporten un alt nivell retributiu. Tot i que la llei no preveu expressament la publicació al portal de transparència de les retribucions d'aquesta tipologia d'empleats públics, l'accés a aquesta informació contribueix a un millor coneixement dels criteris d'organització i funcionament respecte d'aquells llocs de treball que, per la seva singularitat dins de l'organització i pel nivell retributiu que acostumen a portar associat, justifiquen un interès públic prevalent al dret a la protecció de dades de les persones afectades. Conseqüentment, no hauria d'haver inconvenient en facilitar la informació individualitzada per lloc de treball relativa a les despeses corresponents a les retribucions del personal directiu local i del personal que ocupa llocs d'especial confiança, d'especial responsabilitat dins de l'organització o



d'alt nivell en l'estructura de la corporació, de lliure designació, o que comporten un alt nivell retributiu". I conclou, finalment, que: "La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés de la persona reclamant a la distribució de les despeses de personal que consten al pressupost municipal, de manera individualitzada pel que fa a les retribucions del personal directiu local i del personal que ocupa llocs d'especial confiança, d'especial responsabilitat dins de l'organització o d'alt nivell en l'estructura de la corporació, de lliure designació, o que comporten un alt nivell retributiu. Pel que fa a la informació sobre les despeses de personal corresponent a les retribucions de la resta de treballadors municipals aquesta s'ha de facilitar agrupada en funció dels nivells i els cossos a què corresponguin".

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 substitueixin 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, ja que deriva d'una sol·licitud d'informació pública.

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 "podem" 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 a la informació sol·licitada i la protecció de dades personals.

La informació retributiva reclamada es demanava per a cada plaça, mentre que l'Ajuntament ha lliurat, en el marc d'aquest procediment, informació retributiva desglossada per categories. La persona reclamant únicament objecta a la informació rebuda que li mancava desglossar la retribució del personal administratiu de manera que es pogués individualitzar la retribució percebuda pel secretari de l'ajuntament i per l'aparellador. D'acord amb això, cal considerar perdut sobrevingudament l'objecte de la reclamació en relació amb la informació retributiva desglossada de la partida indicada a la sol·licitud aportada per l'Ajuntament en el marc d'aquest procediment, excepte en allò que fa referència a les retribucions desglossades de la categoria de personal administratiu, que la persona reclamant objecta demanant la informació individualitzada per al secretari municipal i per a l'aparellador municipal. Per tant, la reclamació continua i aquesta resolució es pronuncia en relació únicament amb aquesta part de la sol·licitud d'informació (retribucions del lloc de secretari i d'aparellador) sobre la què les parts mantenen encara discrepància.

Les retribucions percebudes pels titulars d'aquests dos llocs de treball constitueixen una dada personal objecte de protecció, tenint en compte que no es demana només el sou assignat al lloc de treball desvinculat de qui l'ocupa, sinó el desglossament de la partida pressupostària per cada lloc de treball, de manera que s'hi consignaran les retribucions efectivament percebudes atenent no només el



sou del lloc, sinó també les circumstàncies personals que tenen efecte en les retribucions (retencions, dietes, etc.).

L'accés a les dades retributives percebudes per personal públic de manera individualitzada, fora del cas dels alts càrrecs i del personal directiu del sector públic dels quals se'n preveu la difusió en règim de publicitat activa per l'article 11.1.b LTAIPBG, s'ha de determinar d'acord amb el règim ponderat previst a l'article 24.2 LTAIPBG, en la mesura en què és informació retributiva associada a una persona física identificada o identificable, i sense que, en aquest cas, l'omissió del nom o cognoms tingui cap rellevància en la mesura en què la persona afectada resulta plenament identificable de manera indirecta en tant que ocupant de dos llocs de treball destacats en l'organització municipal. La ponderació prevista per l'article 24.2 LTAIPBG exigeix valorar si mereix millor protecció l'interès públic en permetre i facilitar l'accés a la informació tenint en compte la finalitat de l'accés (que, a manca de major concreció, es trobaria en l'interès general inherent a la transparència i control de la despesa pública i les retribucions al personal públic), o bé s'ha de protegir de manera prevalent l'interès privat de les persones afectades en protegir les seves dades personals; en aquest cas, en què la informació que es demana no suposa una invasió de l'esfera íntima o privada de la persona afectada, sinó accés a informació retributiva de l'esfera professional, per bé que sigui una dada personal protegida per la normativa de protecció de dades personals, sembla justificat que la seva protecció s'hagi de sacrificar en favor de la transparència retributiva i pressupostària.

A aquesta mateixa consideració arriba l'APDCAT, que consultada al respecte per la GAIP sobre l'adequació a la normativa de protecció de dades personals de l'accés reclamat, s'ha ratificat en el seu criteri de considerar adequat desprotegir la dada retributiva en el cas del personal directiu, de confiança o d'especial responsabilitat de les administracions públiques, exceptuant-los de la regla aplicada a la resta de llocs de treball d'informar de les retribucions de manera agregada, per cossos i nivells, amb els arguments i conclusions reproduïts als antecedents.

D'acord amb l'exposat, s'estima parcialment la reclamació i es declara el dret de la persona reclamant a obtenir el desglossament de la partida retributiva corresponent al personal administratiu individualitzant la retribució corresponent al secretari i a l'aparellador, i declarar perdut l'objecte de la reclamació en relació amb la resta amb la informació aportada per l'Ajuntament en el marc d'aquest procediment.

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 9 de febrer de 2023, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 948/2022 i declarar el dret de la persona reclamant a obtenir el desglossament de la partida retributiva corresponent al personal administratiu individualitzant la retribució corresponent al lloc de secretari i d'aparellador.
2. Finalitzar el procediment en relació amb la resta d'informació reclamada, per la pèrdua sobrevinguda d'objecte, amb la informació lliurada per l'Ajuntament i rebuda per la persona reclamant en el marc d'aquest procediment, sense manifestació de disconformitat.
3. Requerir a l'Ajuntament de Rabós que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies, i a informar a la GAIP, en aquest mateix termini, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.



4. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 948/2022 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.