

Resolució 346/2023, de 10 de maig

Número d'expedient de la Reclamació: 1130/2022

Administració reclamada: Ajuntament de l'Ametlla del Vallès

Informació reclamada: Decrets de les nòmines de tots els treballadors del consistori.

Sentit de la resolució: Estimació

Resum: S'ha de facilitar al delegat sindical una còpia dels decrets d'alcaldia d'aprovació de la nòmina del personal al servei de l'Ajuntament, prèvia anonimització de les dades dels empleats públics que es vegin afectats, però caldrà limitar el seu accés, quan s'escaigui, a qualsevol altra informació que pugui constar en els decrets sol·licitats, quan aquesta informació excedeixi de l'objecte de la seva reclamació. L'accés a la documentació requerida resulta justificat per a la finalitat de control de legalitat de l'actuació administrativa, si bé limitant-ne el seu ús i forma d'accés a la satisfacció d'aquesta finalitat i imposant les cauteles necessàries per evitar un dany innecessari al dret a la protecció de dades personals de les persones afectades.

Paraules clau: Ajuntaments. Representants de persones treballadores. Personal. Reclamació contra silenci. Decrets de nòmina.

Ponent: Clara I. Velasco Rico

Antecedents

1. El 13 de desembre de 2022 entra a la GAIP la Reclamació 1130/2022, presentada per una persona en qualitat de delegada de personal contra l'Ajuntament de l'Ametlla del Vallès, 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 9 de novembre de 2022 la persona reclamant va presentar un escrit al registre municipal en el qual, per a l'exercici de la seva funció sindical, sol·licitava: "DE: Delegado de personal funcionario, presidente de la sección sindical del sindicato SPL-CME del Ayuntamiento de L'Ametlla del Vallès. A: Señor ilustrísimo Don Pep Moret Tanya, Alcalde presidente del Ayuntamiento de L'Ametlla del Vallès. Que desde hace meses no se me está facilitando la información de los decretos de nóminas, ni los datos variables de los trabajadores. El artículo 10. de la LOLS establece que los delegados, deben tener acceso a la misma información y documentación que la empresa ponga a disposición de este.



La libertad de información constituye un elemento esencial del derecho fundamental a la libertad sindical. Sol·licito: Tal y como establece la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y lo dispuesto en el artículo 10. de la LOLS, se me entregue copia de los decretos de nóminas y los datos variables de todos los trabajadores del Ayuntamiento de los meses de enero de 2022 a octubre de 2022. Que en lo sucesivo se me siga enviado tal y como se venía haciendo”.

3. La Reclamació presentada el 13 de desembre indica que no ha rebut resposta a la sol·licitud anterior.
4. El 24 de desembre 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 mateix 24 de desembre de 2022 la GAIP comunica, per error, la Reclamació a l'Ajuntament de l'Ametlla de Mar 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 3 de febrer de 2023 la GAIP deixa sense efectes el requeriment notificat a l'Ajuntament de l'Ametlla de Mar.
7. En la mateixa data, la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de l'Ametlla del Vallès 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. Depassat aquest termini, l'Ajuntament no ha atès aquest requeriment de la GAIP.
8. El dia 2 de març de 2023, l'Ajuntament tramet a la GAIP un informe en el qual exposa bàsicament que “(...) el que es demana no forma part de les seves atribucions en els termes assenyalats i a més conté informació protegida identificable en els termes de l'article 23.2 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre”.
9. El dia 7 de març la GAIP sol·licita l'informe a l'APDCAT d'acord amb les previsions de la LTAIPBG.
10. El dia 7 de març la GAIP comunica al sol·licitant que s'ha acordat l'ampliació del termini de resolució del procediment, atès la sol·licitud d'informe a l'APDCAT.



11. El dia 8 de març la GAIP notifica a l'Ajuntament l'ampliació del termini de resolució del procediment de reclamació, atesa la sol·licitud d'informe a l'APDCAT.
12. El 23 de març l'APDCAT lliura l'informe sol·licitat a la GAIP on hi fa constar com a conclusió el següent: "La normativa de protecció de dades permet, en aquest cas, l'accés al delegat sindical a una còpia dels decrets de l'alcaldia d'aprovació de la nòmina del personal de l'Ajuntament, prèvia anonimització de les dades dels empleats públics afectats i limitant-ne l'accés, si escau, a qualsevol altra informació que hi pugui constar en els dits decrets que excedeixi de l'objecte de la seva reclamació, en virtut del principi de minimització de les dades (art. 5.1.c de l'RGPD). No obstant això, sí que seria possible facilitar la informació merament identificativa que consti als decrets de l'alcaldia relativa a l'alcalde/alcaldeessa, en els termes que han estat exposats."

Fonaments jurídics

1. Admissibilitat de la reclamació, 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 “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. Objecte de la reclamació i límits a l'accés

La persona reclamant en la seva sol·licitud d'accés a la informació pública fa constar que vol que se li lliuri la següent informació: “(...) copia de los decretos de nóminas y los datos variables de todos los trabajadores del Ayuntamiento de los meses de enero de 2022 a octubre de 2022”.

Cal tenir en compte que l'objecte de la sol·licitud d'accés a la informació pública ha d'estar en poder d'aquesta administració en exercici de les seves funcions, i per tant, és informació pública (article 2.b) d'un subjecte obligat, l'Ajuntament, (article 3.1 LTAIPBG) sobre la qual es projecta el dret d'accés (article 18 LTAIPBG) i, per tant, l'accés només pot ser restringit en aplicació d'algun dels límits legalment establerts (article 20.1 LTAIPBG), que s'han d'interpretar de manera proporcional a la seva finalitat i a la presència d'interessos públics i privats que hi concorrin (article 22.1 LTAIPBG). Com diem, aquest dret d'accés a la informació no és absolut i pot ser denegat o limitat per les causes establertes de forma expressa a les lleis. En aquest cas la informació a la que es vol accedir conté dades personals, la qual cosa implica que s'han



de considerar les restriccions i els criteris previstos a la legislació de transparència (articles 23 i 24 LTAIPBG), i els principis que dimanen de la normativa de protecció de dades personals.

Abans d'analitzar l'eventual concurrència de límits legals al dret d'accés a la informació pública, una qüestió prèvia a destacar és que la persona que presenta la reclamació ho fa en qualitat de delegat de personal funcionari i president d'una secció sindical. Aquesta condició també queda palesa en l'escrit de sol·licitud prèvia registrada a l'Ajuntament, i consta igualment a l'expedient.

El fet que la persona reclamant sigui un delegat sindical és rellevant, atès que els delegats de personal tenen atribuïdes, d'acord amb la normativa els regula, les funcions de representació dels treballadors públics (art. 39 del TRLEBEP (Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic). Així mateix, l'article 40.1 del mateix Estatut determina que els delegats de personal tenen, entre d'altres, les funcions següents: "a) Recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento (...) [i] e Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales, Seguridad Social y empleo y ejercer, en su caso, las acciones legales oportunas ante los organismos competentes".

Les còpies dels decrets de nòmina, en la mesura en què es refereixen a una persona física identificable, s'han de considerar dades personals, l'accés a les quals s'ha de regir pel règim de ponderació prevista a l'article 24.2 LTAIPBG, d'acord amb el qual: "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. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents: a) El temps transcorregut. b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin. c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat. d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones".

Nogensmenys, cal apreciar un especial dret a la informació del delegat sindical reclamant en l'exercici de la seva funció de control de la legalitat de les actuacions en matèria de personal de l'Administració, que podria justificar un accés a informació personal sempre que resulti essencial i rellevant per a aquest control: els decrets de nòmines als quals es vol accedir són informació clarament rellevant en termes de control de legalitat de l'actuació de l'Ajuntament en la matèria.

Quant a les garanties a les que es refereix l'article 24.2.b) de la LTAIPBG hem d'emfasitzar que d'acord amb l'article 10.3.1 *Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical*, els delegats sindicals estan subjectes al deure de sigil en aquelles matèries en les que la llei així ho estableixi, com és el cas que ens ocupa.



Per tant, resulta proporcionat en aquest cas que cedeixi el dret de protecció de dades personals davant del dret d'accés a la informació pública. Amb tot, aquesta valoració cal llegir-la a la llum del principi de minimització en la cessió de dades personals previst a l'article 5.1.c del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades), d'acord amb el qual, fins i tot quan la cessió de dades personals sigui legítima, les dades personals cedides s'hauran de reduir a les que siguin "c) Adequades, pertinents i limitades al que és necessari en relació amb les finalitats per a les quals es tracten (minimització de dades)". Aplicat aquest principi al cas, portaria a concloure, d'una banda, que s'ha de facilitar al delegat sindical una còpia dels decrets d'alcaldia d'aprovació de la nòmina del personal al servei de l'Ajuntament, prèvia anonimització de les dades dels empleats públics que es vegin afectats, i d'una altra, que caldrà limitar el seu accés, quan s'escaigui, a qualsevol altra informació que pugui constar en els decrets sol·licitats, quan aquesta informació excedeixi de l'objecte de la seva reclamació.

Ponderant tots aquests elements, aquesta Comissió conclou, que l'accés a la documentació requerida resulta justificat per a la finalitat de control de legalitat de l'actuació administrativa, si bé limitant-ne el seu ús i forma d'accés a la satisfacció d'aquesta finalitat i imposant les cauteles necessàries per evitar un dany innecessari al dret a la protecció de dades personals de les persones afectades. El delegat sindical no podrà fer-ne altre ús ni difusió que l'estrictament relacionat amb el control de legalitat de l'actuació de l'Ajuntament, quedant obligat un cop hi accedeixi a tractar aquestes dades personals d'acord amb la normativa de protecció de dades personals, tal i com ho disposa l'article 15.5 de la Llei 19/2013, del 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. En els termes abans indicats, s'estima la Reclamació 1130/2022 i es declara el dret del delegat sindical reclamant a accedir amb vista i còpia als decrets de nòmina sol·licitats, d'acord amb l'article 24.2 LTAIPBG i el principi de minimització de dades personals.

Quant a la forma d'accés, i tenint en compte que la persona reclamant demana accés amb vista i còpia, cal recordar que l'article 37.2 LTAIPBG i l'article 72.5 del Decret 8/2021, del 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, preveuen que es pugui repercutir el cost de les còpies en la persona que les sol·licita, d'acord amb el règim de taxes i preus públics vigent d'aquella corporació local, i que, en el cas que l'administració es proposi girar aquesta taxa, ha d'informar-ne prèviament a la persona sol·licitant, amb caràcter previ a l'expedició de les còpies o a l'execució de la transposició de formats, tant del deure concret d'haver d'abonar la taxa corresponent, com del condicionament del lliurament de la informació al seu abonament previ, si escau, com del mecanisme per calcular l'import.



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 10 de març de 2023, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 1130/2022 i declarar el dret de la persona reclamant d'acord amb el fonament jurídic 3.
2. Requerir a l'Ajuntament de l'Ametlla del Vallès que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies, i a informar en aquest mateix termini a la GAIP de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.



3. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
4. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 1130/2022 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Iolanda Pineda Balló

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 RGAIIP.

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.