

Resolució 349/2025, de 13 de març

Número d'expedient de la Reclamació: 1515/2024

Administració reclamada: Ajuntament de Llança

Informació reclamada: Retribucions, dietes, assistències i altres conceptes percebudes per una persona treballadora de l'administració.

Sentit de la resolució: Desestimació

Resum: La informació objecte de reclamació és informació pública d'acord amb el que estableix l'article 2.b LTAIPBG, i d'acord amb els articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, qualsevol persona hi té dret, llevat que concorrin causes legals que en determinin la denegació o l'accés restringit i 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). La informació de les retribucions pot facilitar l'obtenció d'un perfil econòmic de la persona afectada, i en el cas dels empleats públics que no ocupen llocs considerats d'alts càrrecs, la informació ha de ser facilitada de manera agregada sense que s'hagi d'indicar la identitat de la persona concreta que ocupa un determinat lloc de treball tal i com determina els articles 11.1.e) LTAIPBG i 25 del Decret 8/2021. L'aplicació dels 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. En aquest cas, la persona reclamant no ha justificat cap interès públic rellevant que justifiqui l'accés a la informació reclamada que afecta a les dades personals d'una empleada pública concreta que no exerceix funcions d'alt càrrec ni de personal de confiança. Per tant, atenent aquestes consideracions, aquesta Comissió considera pertinent desestimar el dret d'accés a la informació pública reclamada.

Paraules clau: Ajuntaments. Persones físiques. Recursos humans. Retribucions. Retribucions desagregades. Retribucions anuals. Dietes. Assistències. Justificació normativa. Reclamació contra estimació parcial. Límits invocats. Protecció de dades. Desestimació.

Ponent: Mercè Aymerich i Boltà

Antecedents

1. El 20 de novembre de 2024 entra a la GAIP la Reclamació 1515/2024, presentada per una persona física contra l'Ajuntament de Llança, en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant 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 23 de setembre de 2024 la persona ara reclamant presenta una sol·licitud d'accés a la informació pública (SAIP) a la Generalitat de Catalunya en relació a una petició dirigida a l'Ajuntament de Llançà. En aquesta mateixa el Departament de Presidència deriva aquesta SAIP a l'Ajuntament de Llançà.

En la sol·licitud es demana:

“a) Sous públics rebuts pels alcaldes de Llançà durant els últims 25 anys, amb les retribucions dels contractes desglossades mensualment i anualment, amb descripció del total de les dietes o extres econòmics percebuts mensualment i anualment (diètes, plenaris i qualsevol altre concepte similar), i la motivació i normativa aplicada per la percepció d'aquests sous i dietes.

b) En relació a XXX, treballadora de l'ajuntament de Llançà, descripció de la vinculació laboral pública durant els anys que ha treballat per l'ajuntament de Llançà:

1) Any en què va començar a treballar a l'ajuntament.

2) Tipus de contracte en cada període laboral, descripció de les funcions del càrrec i/o lloc de treball ocupat, any d'oposició (si és el cas), amb l'acta de la valoració dels candidats per la plaça que ocupa i/o ha ocupat a l'ajuntament, desglossat pels diferents càrrecs i/o llocs de treball que ha tingut.

3) Retribucions dels contractes desglossats mensualment i anualment, detallant les retribucions extraordinàries percebudes en conceptes com dietes, plenaris i qualsevol altre concepte similar, en la seva relació laboral amb l'ajuntament, i la motivació i normativa aplicada per la percepció d'aquests sous i dietes”.

3. El 18 de novembre de 2024 mitjançant Decret número 2024/1864 resol la SAIP en els termes següents: “ESTIMAR parcialment la sol·licitud d'accés a la informació pública formulada per XXX, pels motius que s'esmenten a la part expositiva d'aquesta resolució, i per tant:

-Autoritzar el trasllat de la informació sol·licitada als punts a, b.1 i b.2, esmentats a la part expositiva de la resolució.

-Denegar el trasllat de la informació sol·licitada al punt b.3, pels motius esmentats a la part expositiva de la resolució”.

Aquesta denegació es fonamenta en els següents termes:

“En relació a aquesta petició d'accés a la informació, i de conformitat amb la legislació esmentada [articles 20, 21, 34.2, 36.1 de l'LTAIPBG; articles 8.1.f), 15.2, 15.3, DA 5a de

l'LTAIPBGE] i als criteris d'aplicació dictats pel Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos [emès el 23 de març de 2015 en relació a l'article 15 LTAIPBGE], i considerant d'aplicació els límits establerts per la Llei 19/2014 de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern, en tant en quant ha de prevaldre, amb caràcter general, el respecte a la protecció de dades i a la intimitat, sobre el dret d'accés a la informació, no procedeix estimar la sol·licitud". En la fonamentació jurídica s'inclou sentència de l'Audiència Nacional de 16 de febrer de 2007 "Ninguna objeción puede hacerse a la finalidad que persigue el derecho a la libertad de información veraz, pero dicho derecho fundamental no es un derecho absoluto, sin o que hay que ponerlo en relación con otros derechos fundamentales, como lo es en este caso, el derecho fundamental a la protección de datos" i la sentència TJUE de 20 de maig de 2003 "según la cual el tribunal deberá ponderar si la difusión del salario es medida necesaria y apropiada a los fines de una buena gestión de los recursos públicos".

4. En relació a aquesta estimació parcial, la persona reclamant manifesta "Es fa una lectura restrictiva i esbiaixada de la llei de transparència, accés a la informació i bon govern, atès que se'm proporciona els sous referits als alcaldes de Llançà, en tant que càrrecs públics, però es desestima la mateixa informació en referència a una treballadora pública de l'Ajuntament de Llançà, apel·lant a la protecció de dades i a la intimitat. Atenent a aquesta lectura peculiar de la llei que fa l'Ajuntament, qualsevol diria que la protecció de dades i la intimitat és una mena de fenomen meteorològic, com la tramuntana empordanesa: de vegades et pot anar a favor i d'altres en contra, de vegades et pot bufar a la cara i d'altres no, segons per a qui. Ironies a banda, sol·licite una rectificació immediata i que se'm proporcione la informació pública que se m'ha denegat. Els sous públics i la seua transparència no poden dependre mai de la persona afectada, perquè de ser així estaríem discriminant per raons subjectives, i aleshores vulnerant el dret a la igualtat que qualsevol ciutadà ha de tindre en un estat de dret".
5. El 10 de desembre de 2024 la persona reclamant comunica la desestimació del procediment de mediació i demana que es tramiti la Reclamació seguint el procediment ordinari.
6. El 20 de desembre de 2024 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa 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 la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de



l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.

7. En la mateixa data, la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Llança i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre la Reclamació, així com còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la qual deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
8. El 15 de gener de 2025 l'Ajuntament tramet la informació requerida. L'informe emès exposa el raonament aplicat a la resolució de la SAIP en els següents termes:

“De conformitat amb l'abundant jurisprudència sobre el tema que es tracta, el dret a la informació no és un dret absolut, si no que s'ha de ponderar en relació a altres drets fonamentals. En aquest cas, el dret a la informació pot tenir el límit del dret a la intimitat, tal i com es regula a l'article 21.1.f. de la Llei 14/2019, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern.

Davant el conflicte d'interessos i per tal de fer una correcta interpretació de l'article 15 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i ponderar adequadament l'interès públic en l'accés la informació i la garantia dels drets dels interessats, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, va emetre en data 23 de març de 2015, en virtut de la disposició adicional 5a, els següents criteris d'aplicació:

“...Con carácter general, habrá que entender que en cuanto el acceso a la información contribuya a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones o a la asignación de los recursos, cabrá considerar la existencia de un interés público prevalente sobre los derechos a la protección de datos y a la intimidad en los términos y con las excepciones establecidas por la LTAIBG. Por el contrario, cuando la información no contribuya a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de las instituciones o de la asignación de los recursos públicos, prevalecerá el respeto a los derechos a la protección de datos o la intimidad.

Aplicando este criterio a la cuestión planteada, se considera que en la información referente a los puestos de trabajo de mayor nivel de responsabilidad y mayor autonomía en la toma de decisiones o a aquellos cuya provisión se realice con un cierto grado de discrecionalidad o se justifique en la existencia de una especial relación de confianza prevalecerá, como regla general, el interés público sobre la protección de datos y la intimidad. Y en la referente a los puestos de menor nivel de responsabilidad y autonomía o a los puestos cuya provisión se verifica por procedimientos reglados o no



implican una relación de especial confianza, prevalecerá, también con carácter general, el respeto a la protección de datos y a la intimidad”.

Per tot això, aquesta Alcaldia, en relació a aquesta petició d'accés a la informació, i de conformitat amb la legislació esmentada i als criteris d'aplicació dictats pel Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, i considerant d'aplicació els límits establerts per la Llei 19/2014 de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern, en tant en quant es refereix a retribucions empleat municipal, que no ostenta un alt càrrec, ha de prevaldre, amb caràcter general, el respecte a la protecció de dades i a la intimitat, sobre el dret d'accés a la informació. Per aquest motiu no procedeix estimar la sol·licitud”.

9. El 21 de gener de 2025 la GAIP va sol·licitar l'informe previst per l'article 42.8 de l'LTAIPBB a l'APDCAT i en la mateixa data es comunica a les parts l'ampliació de termini per resoldre.
10. El 7 de març de 2025 l'APDCAT tramet l'informe requerit i del que es desprèn que aquesta Autoritat, a sol·licitud de l'Ajuntament, va emetre en data 6 de març de 2025, el dictamen CNS 28/2024 sobre l'accés a diversa informació pública relacionada amb les retribucions dels empleats municipals que coincideix amb l'objecte d'aquesta Reclamació. En l'informe l'APDCAT conclou que: “Respecte l'accés a la informació sobre una determinada persona, empleada pública administrativa, en concret, les retribucions dels contractes desglossats mensualment i anualment, amb les retribucions extraordinàries en concepte de dietes, plenaris i similars i la motivació i la normativa de les gratificacions extraordinàries que l'hagin pogut atorgar, partint de la base que es refereix al col·lectiu d'empleats de l'article 11.1.e), des del punt de vista de la finalitat general de transparència i tenint en compte el principi de minimització (article 5.1.c) de l'RGPD), no sembla justificat donar accés a aquesta informació de forma individualitzada”.

Fonaments jurídics

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

D'acord amb l'article 39.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i 29 del Decret 111/2017, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (RGAIP) aquesta Comissió és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació. L'article 2.b i c LTAIPBG defineixen la informació pública i preveuen el dret d'accés a les persones per a



sol·licitar i obtenir-la que d'acord amb l'article 18.1 LTAIPBG, tant a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda.

L'article 20 LTAIPBG preveu els requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública, que l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. Els articles 21 i 22 LTAIPBG estableixen que aquests límits no són d'aplicació automàtica i absoluta i han de ser aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat i han 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. Sobre la desestimació del dret a la informació sol·licitada

La informació objecte de reclamació, -retribucions, dietes, assistències i altres conceptes percebudes per una persona treballadora de l'administració-, és informació pública d'acord amb el que estableix l'article 2.b LTAIPBG ja que és "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".

L'LTAIPBG reconeix el dret subjectiu d'accés a la informació pública a qualsevol persona, en els termes i condicions regulats per la pròpia Llei (art. 2.c). I d'acord amb els articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, qualsevol persona hi té dret, llevat que concorrin causes legals que en determinin la denegació o l'accés restringit i 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). Ara bé, malgrat ser un dret universal no és un dret d'obsolet i, per tant, tenint en compte que la informació sol·licitada conté dades personals no incloses en l'article 23 (especialment protegides), s'haurà de ponderar aquest límit invocat vers l'interès públics en la divulgació i els drets de les persones afectades. I "per a dur a terme aquesta ponderació caldrà 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. [...]" (article 24.2 LTAIPBG).

Pel que fa a les retribucions, l'article 11.1.b) LTAIPBG preveu la publicitat de les retribucions, indemnitzacions i dietes, les activitats i els béns dels membres del Govern, dels alts càrrecs de l'Administració pública i del personal directiu dels ens públics, les societats, les fundacions i els consorcis, i les indemnitzacions que han de percebre en deixar d'exercir el càrrec. És criteri



sostingut tant de l'APCAT com d'aquesta Comissió (vegeu Resolució 382/2023, de 18 de maig), que aquesta previsió es pot fer extensiva a les sol·licituds d'accés a la informació del personal que ocupa llocs d'especial confiança, d'especial responsabilitat dins de l'organització o d'alt nivell en la jerarquia de l'entitat, de lliure designació, o que comporten un alt nivell retributiu.

En canvi, l'article 11.1.e) LTAIPBG preveu la publicitat activa de la informació general sobre les retribucions, indemnitzacions i dietes percebudes pels empleats públics, agrupada en funció dels nivells i els cossos. L'article 25 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, defineix el concepte de retribucions, dietes i indemnitzacions. Pel que fa a les gratificacions, d'acord amb l'article 103.1.d) del Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un Text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, s'entenen com a retribucions complementàries per serveis extraordinaris prestats fora de la jornada normal de treball, que en cap cas no poden ésser fixes en la quantia ni periòdiques en el dret a percebre-les. En termes similars es pronuncia el Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament del personal al servei de les entitats locals. I tal com es desprèn dels articles 172.5 i 174 d'aquest Decret correspon a l'alcalde l'assignació individual de les gratificacions.

S'ha de dir que conèixer la informació de les retribucions pot facilitar l'obtenció d'un perfil econòmic de la persona afectada. Ara bé, quan es tracta d'empleats o funcionaris públics que ocupen càrrecs d'alt nivell de responsabilitat, aquests han de preveure la possibilitat que la ciutadania pugui accedir per la via de l'exercici del dret d'accés a la informació sobre totes les seves retribucions, sigui quin sigui el concepte pel qual les perceben, i no només respecte d'aquelles relacionades amb el complement de destinació o específic la divulgació dels quals està prevista per a tots els llocs de treball públics. No és el cas de la resta d'empleats públics, que la informació sobre retribucions ha de ser facilitada de manera agregada, és a dir, associada als llocs de treball de l'Administració pública de què es tracti agrupats en funció dels nivells i els cossos als quals pertanyin, sense que s'hagi d'indicar la identitat de la persona concreta que ocupa un determinat lloc de treball tal i com determina els articles referits en el paràgraf anterior.

En darrer terme, cal tenir en compte que el principi de minimització de les dades (article 5.1 c) RGPD) exigeix que les dades sotmeses a tractament siguin adequades, pertinents i limitades a allò que sigui necessari en relació amb les finalitats per a les quals són tractades en cada cas.

Si bé l'exercici del dret d'accés no resta subjecte a motivació (article 18.2 LTAIPBG), conèixer la motivació quan es pretén obtenir informació que conté dades de caràcter personal, pot ser



un element a considerar. L'article 22.1 LTAIPBG estableix que 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. En aquest cas, la persona reclamant no ha justificat cap interès públic rellevant que justifiqui l'accés a la informació reclamada que afecta a les dades personals d'una empleada pública concreta que no exerceix funcions d'alt càrrec ni de personal de confiança.

L'article 44 del Decret 111/2017, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (RGAIP), estableix que la resolució de la Reclamació pot inadmetre, desestimar, totalment o parcial, la sol·licitud de reclamació i que ha de ser motivada i s'ha de basar en l'aplicació de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i en la resta de l'ordenament jurídic.

Així, atenent aquestes consideracions, donar la informació al nivell reclamat implicaria vulnerar el dret de protecció de dades personals, tal i com explicita l'APDCAT en el seu informe; per tant, aquesta Comissió considera pertinent desestimar el dret d'accés a la informació pública reclamada.

3. 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 13 de març de 2025, resol per unanimitat desestimar la Reclamació 1515/2024 d'acord amb els fonaments jurídics 2 i donar publicitat d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Iolanda Pineda Balló
Presidenta