

**Resolució 357/2017, de 20 novembre****Número d'expedient de la reclamació:** 354/2017 i 355/2017 (acumulades)**Administració reclamada:** Ajuntament d'Almacelles.**Informació reclamada:** Nòmines de les persones treballadores de l'Ajuntament.**Sentit de la resolució:** Estimació parcial.

**Resum:** La manca d'indicació de la via de reclamació davant la GAIP en la notificació de la resolució desestimària d'una sol·licitud d'accés en deixa obert el termini de reclamació i, per tant, no esdevé ferma. La sol·licitud d'accés a informació pública no requereix de motivació ni justificació i es garanteix per la legislació de transparència a qualsevol ciutadà, sense que sigui exigible una determinada representació sindical. L'àmbit material sobre el que es projecta el dret d'accés desborda la informació objecte de publicitat activa i no té altra limitació que la derivada de l'aplicació eventual dels límits legalment establerts, si escau. La nòmina podria contenir dades especialment protegides: seria el cas, si hi constés, de la informació relacionada amb embargaments administratius o judicials de nòmina, l'afiliació sindical, dades relatives a la salut laboral o situacions de discapacitat. Considerant això, no es pot estimar l'accés a les nòmines. Tanmateix, l'LTAIPBG obliga a aplicar els límits a l'accés de forma restrictiva (art. 20), acotant la limitació a la informació afectada i donant accés a la resta de dades (art. 25). D'acord amb això, la desestimació de l'accés a la nòmina fonamentada en la protecció de dades personals no ha d'impedir l'accés parcial de la persona reclamant a aquella informació retributiva que s'hi conté que no quedi exclosa de l'accés per aplicació de l'article 23 LTAIPBG (dades personals especialment protegides), i que d'acord amb les regles de ponderació establertes a l'article 24 LTAIPBG i amb els principis generals del Capítol II del Títol III LTAIPBG resulti justificada per a la finalitat de l'accés, que la persona reclamant ha especificat que és la comparació dels diferents complements retributius als treballadors funcionaris i laborals en les diverses categories professionals, considerant que la Relació de Llocs de Treball (RLT) de l'Ajuntament no està ni actualitzada ni publicada. Les gratificacions per hores extraordinàries és un element retributiu no-associat al lloc de treball, rellevant per a la finalitat de la transparència ja que permet avaluar i formar-se una opinió crítica de la gestió dels recursos humans duta a terme per l'Ajuntament quant a l'organització i distribució dels recursos humans, planificació de tasques, condicions de sobrecàrrega de feina, i fins i tot permet detectar corrupteles per al cas que la gratificació per hores extres s'utilitzi com a complement salarial encobert o per afavorir econòmicament un determinat personal. El complement de productivitat és un element retributiu no-fix ni periòdic, destinat a compensar econòmicament l'especial rendiment, la dedicació i la iniciativa personal de la persona treballadora i correspon a l'Alcalde fixar-ne la distribució. Aquest element de discrecionalitat en mans de l'Alcalde associat a l'avaluació i distribució del complement fa que resulti adequat a la finalitat genèrica de la transparència permetre'n el control. Ni les dades retributives ni les dades identificatives són dades especialment protegides d'acord amb l'LOPD, però certament són dades que associades unes a les altres, ofereixen un perfil econòmic personal l'accés al qual s'ha de ponderar d'acord amb els criteris de l'article 24 LTAIPBG. En aquest sentit, cal ponderar de manera diversa la prevalença de l'interès públic en la divulgació de la informació retributiva dels alts càrrecs i del personal eventual, de l'interès públic que pugui tenir la difusió de la de la resta del personal, funcionari i laboral. L'interès públic en la divulgació de la informació individualitzada i identificada nominalment de les retribucions, indemnitzacions dietes i qualsevol complement retributiu dels membres del govern municipal, si en perceben, així com dels alts càrrecs i personal eventual o de confiança de l'Ajuntament ha estat ponderat pel legislador com a prevalent al dret a la protecció de dades en establir-ne la publicitat activa, i per tant, l'accés a aquesta informació no només ha de ser estimat a la persona reclamant, sinó que cal que recordar a l'Ajuntament la seva obligació de difondre-la al portal de transparència. Pel que fa a la resta



de personal, tenint molt present que la justificació de l'accés sol·licitat és la comparació de grups i nivells de personal funcionari i laboral, i que per a aquesta finalitat, no resulta necessària la identificació de qui percep la remuneració, es desestima l'accés a les dades identificatives personals associades a la seva remuneració, considerant que la finalitat de l'accés queda satisfeta amb l'accés a les dades retributives de cada lloc de treball, identificat de la manera preceptiva a l'RLT.

**Paraules clau:** Ajuntament. Sindicat. Personal. Retribucions. Relació de Llocs de Treball. Dades personals. Complement de productivitat. Hores extres. Publicitat activa.

**Ponent:** Elisabet Samarra i Gallego.

### **Antecedents**

1. El 25 de juliol de 2017 tenen entrada a la GAIP les Reclamacions 354/2017 i 355/2017, presentades contra l'Ajuntament d'Almacelles en relació amb les sol·licituds d'informació indicades a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació regulat a l'article 42 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG). En l'escrit de reclamació, indica que és President d'una secció sindical del mateix Ajuntament.
2. Les sol·licituds d'informació desestimades que ara es reclamen són de data 3 de maig de 2017 i sol·liciten al informació següent:
  - a. Reg. d'entrada a l'Ajuntament d'Almacelles núm. 1533: *"poder examinar les nòmines dels treballadors de l'ajuntament de gener fins a abril de 2017. Tot això està motivat degut a que la RLT no està actualitzada ni publicada, i així poder comparar els diferents complements retribuïts als treballadors funcionaris i laborals en les diverses categories professionals"*. Aquesta sol·licitud és l'objecte de la Reclamació 354/2017.
  - b. Reg. d'entrada a l'Ajuntament d'Almacelles núm. 1532, sol·licitant ser informat dels *"dies de lliure disposició (dies d'afers personals) que han pogut gaudir en el seu cas els treballadors interins de l'Ajuntament d'Almacelles durant l'any 2016 i fins a dia d'avui, 3 de maig de 2017"*. Aquesta sol·licitud és l'objecte de la Reclamació 355/2017.
3. El 14 de maig de 2017 l'Ajuntament va notificar-li la Resolució acumulada de desestimació pel Decret d'Alcaldia 2017/603 de les dues sol·licituds d'accés que són objecte d'aquesta Resolució. La desestimació es fonamenta, genèricament, en que la persona reclamant no pot gaudir del dret d'accés a la documentació que la Llei orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de llibertat sindical, reconeix als delegats sindicals; i més específicament i pel que fa a les sol·licituds que són objecte d'aquestes reclamacions, en què *"els dies de lliure disposició i examinar les nòmines del treballadors de l'Ajuntament constitueixen dades de caràcter personal de la màxima protecció i de disposició exclusiva dels interessats"*.



4. Els escrits de reclamació de 25 de juliol de 2017 davant de la GAIP especifiquen la motivació i fonamenten l'accés de la manera següent:
  - a. Reclamació 354/23017: *“la RLT no està actualitzada ni publicada, i així poder comparar els diferents complements retribuïts als treballadors i vetllar pel compliment de la legalitat de tots els conceptes que s’hi reflecteixen per a cada lloc de treball, grup i nivell personal, tant en treballadors funcionaris com laborals”;*
  - b. Reclamació 3455/2017: *“es té constància que hi ha funcionaris interins als que se’ls autoritzen aquests dies i tant a l’EBEP com al Decret 233/2002, de 25 de setembre, no contempla aquest permís als funcionaris interins”.*
5. El 27 de juliol de 2017 la GAIP comunica a la persona reclamant que han tingut entrades les seves reclamacions i que s’admeten provisionalment a tràmit, 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. En la mateixa data, 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 en remeti l’expedient complet.
6. El 5 de setembre de 2017 té entrada a la GAIP un escrit de l’Ajuntament d’Almacelles, responent acumuladament la petició de la GAIP indicada a l’antecedent anterior, en el que expressa que la motivació de la desestimació es conté en el Decret d’Alcaldia de data 14 de juny (antecedent 3) i que *“aquella resolució municipal va ser consentida pel senyor XXXX en no interposar cap reclamació envers la mateixa. Per aquell motiu, aquella decisió és ferma en la via administrativa i, en conseqüència, executiva, obligant a totes les parts que varen intervenir en aquells expedients administratius. Per consegüent, aquesta corporació municipal està vinculada jurídicament per aquella resolució administrativa i els seus efectes, circumstància que obliga a donar per reproduïda la motivació que la va fonamentar en no ostentar aquest senyor la condició de delegat del personal funcionari o laboral dels empleats d’aquesta corporació. En qualsevol cas, l’examen de les nòmines de cadascun dels empleats municipals no es correspon amb la “informació general” sobre les retribucions dels empleats públics que estableix l’article 11 e) de la Llei 19/2014. La informació sobre els dies de lliure disposició dels treballadors municipals tampoc es correspon amb la transparència en l’organització institucional i l’estructura administrativa, ni amb les decisions i actuacions de rellevància jurídica, ni amb la gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial, ni tampoc amb matèria de planificació i programació que preveuen els articles 9 a 12 de la pròpia Llei 19/2014.(...)”*
7. El 14 de setembre de 2017 la GAIP sol·licita de l’Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti l’informe previst per l’article 42.8 LTAIPBG, considerant que l’Ajuntament ha



justificat la desestimació de les sol·licituds objecte de reclamació, en part, en la protecció deguda a les dades de caràcter personal que conté la informació.

8. El 19 d'octubre de 2017 tenen entrada a la GAIP els informes de l'APDCAT relatius a les Reclamacions que ara es resolen. Pel que fa a l'informe relatiu a la Reclamació 354/2017, l'APDCAT dictamina en conclusió que *“L'accés per part del reclamant al contingut íntegre de les nòmines de tots els empleats públics de l'Ajuntament no resultaria justificat a efectes de transparència i per tant, no s'ajustaria a la normativa de protecció de dades de caràcter personal”*. En relació amb la Reclamació 355/2017, l'APDCAT conclou que *“La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés per part del reclamant a la informació sobre els dies de lliure disposició que haguessin pogut gaudir els funcionaris interins de la corporació, sense identificar les persones afectades, als efectes d'assolir la finalitat de transparència perseguida”*.

## **Fonaments jurídics**

### *1. Acumulació de les Reclamacions*

L'article 57 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques (LPAC) preveu que l'òrgan que tramita un procediment pugui acumular-lo a d'altres amb els quals tingui una identitat substancial o una connexió íntima.

Aquesta identitat substancial es produeix clarament en el cas de les Reclamacions objecte de Resolució, ja que hi ha una identitat de parts i existeix una mateixa fonamentació per part de l'Ajuntament de la desestimació del dret d'accés sol·licitat.

D'acord amb això, en aplicació dels principis d'economia i simplicitat que han de presidir l'activitat administrativa, i vist que de l'acumulació no se'n deriva perjudici per a les parts ni per a l'interès general, resulta oportú i ajustat a Dret l'acumulació de les Reclamacions 354/2017 i 355/2017.

### *2. 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 expressives o presumptes en matèria d'accés a la informació pública poden ser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant de la GAIP.

Les reclamacions reuneixen els requisits formals establerts per l'LTAIPBG i pel 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) i, per tant, són admissibles a tràmit.



### 3. *Sobre la fermesa de la resolució desestimàtòria i el consentiment de la persona reclamant*

L'Ajuntament invoca la fermesa de la resolució desestimàtòria conjunta de les reclamacions que ara es resolen, en no haver estat atacada per la persona reclamant dins de termini, i, en conseqüència, haver-la consentit. Derivat d'això, l'Ajuntament defensa que ambdues parts han quedat vinculades per l'acte ferm, sense que ara se'n puguin separar ni argumentar de manera diferent la seva posició. Ho fa en aquests termes: *“aquella resolució municipal va ser consentida pel senyor XXXX en no interposar cap reclamació envers la mateixa. Per aquell motiu, aquella decisió és ferma en la via administrativa i, en conseqüència, executiva, obligant a totes les parts que varen intervenir en aquells expedients administratius. Per consegüent, aquesta corporació municipal està vinculada jurídicament per aquella resolució administrativa i els seus efectes, circumstància que obliga a donar per reproduïda la motivació que la va fonamentar en no ostentar aquest senyor la condició de delegat del personal funcionari o laboral dels empleats d'aquesta corporació. (...)”*.

No és admissible aquest posicionament per diverses raons. La primera i fonamental, perquè la resolució desestimàtòria no ha guanyat la fermesa que pretén l'Ajuntament, ja que l'Administració no va informar adequadament a la persona reclamant que podia presentar reclamació davant d'aquesta Comissió, i per tant, la notificació s'ha de considerar defectuosa a aquests efectes, restant obert indefinidament el termini per reclamar davant d'aquesta Comissió.

Efectivament, l'LTAIPBG estableix un òrgan de garantia específic per reclamar davant les limitacions o desestimacions de peticions d'accés a informació pública, que és aplicable a qualsevol petició d'informació -s'hi hagi invocat expressament la legislació de transparència o no-, tenint en compte el caràcter antiformalista de la regulació de l'exercici del dret d'accés i, més específicament, que l'article 18.LTAIPBG exonera expressament la persona sol·licitant d'haver d'invocar cap norma per fonamentar el seu dret.

D'acord amb això, l'Administració té l'obligació d'informar específicament d'aquesta via de garantia quan notifica un acte desestimatori o limitatiu d'accés a informació i l'omissió d'aquesta informació en el peu de recurs converteix la notificació en defectuosa, d'acord amb l'article 40.3 LPAC i li impedeix que guanyi fermesa, de manera que el còmput del termini d'impugnació davant d'aquesta Comissió s'ha d'entendre que roman obert.

El RGAIP, recollint aquest principi de la legislació de procediment administratiu i de la consolidada jurisprudència que l'ha interpretat, ho estableix així en el seu article 32.1.a en determinar que si la notificació no conté la indicació de la possibilitat de presentar reclamació davant la GAIP, que la disposició addicional única del mateix RGAIP obliga a incloure en les notificacions de les resolucions adoptades per les administracions en matèria d'informació pública, l'inici del còmput del termini per interposar aquesta reclamació resta obert i la notificació només té efectes a partir de la data en què la persona interessada faci actuacions que comportin el coneixement del contingut i abast de la resolució



objecte de notificació o interposi qualsevol altre recurs que sigui procedent, cosa que no ha sigut al·legada per les parts.

D'acord amb això, la resolució desestimària no va guanyar fermesa i pot ser vàlidament atacada davant d'aquesta Comissió, en no haver inclòs el peu de recurs de la notificació de la resolució desestimària la indicació de la via de reclamació davant de la GAIP.

Igualment, no es pot admetre l'argument de l'Ajuntament de que es tracta d'un acte consentit pel reclamant i vinculant per a les parts -també per l'Ajuntament, que es declara obligat a reproduir els arguments que fonamenten la resolució desestimària- ja que en aquesta instància de revisió l'Ajuntament podria ben bé reconsiderar la seva posició i el mateix sentit de la resolució, o fonamentar-la de manera diferent. De fet, tot i negar explícitament aquesta possibilitat, el cert és que l'Ajuntament introdueix durant la tramitació de la reclamació nous elements per a la desestimació de les sol·licituds, absents en la resolució desestimària inicial, com ho són que l'examen de les nòmines no es correspon amb la "informació general" sobre les retribucions dels empleats públics de l'article 11.e LTAIPBG, d'una banda, i que la informació sobre els dies de lliure disposició no es correspon amb les obligacions de transparència dels articles 9 a 12 LTAIPBG, de l'altra, arguments que s'avaluaran en el FJ 5.

#### *4. Sobre la legitimació de la persona reclamant per sol·licitar l'accés a la informació i sobre la motivació de la sol·licitud.*

La resolució desestimària de la sol·licitud d'accés es fonamenta per part de l'Ajuntament, en primer lloc, en el fet que la persona reclamant -que en les sol·licituds objecte de reclamació fa esment a la seva condició de president de la secció sindical del sindicat CSIF- no té la condició de delegat sindical. D'això en dedueix que no està emparat pel dret d'accés a documentació que reconeix la Llei orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de llibertat sindical (LOS), en el seu article 10.3 i per tant, que cal desestimar l'accés.

En relació amb aquesta primera consideració, cal dir que l'Ajuntament no té en compte que des de l'entrada en vigor de l'LTAIPBG qualsevol ciutadà té dret a accedir a la informació pública que és en mans de les administracions públiques, llevat que hi concorri alguns dels límits legalment establerts. D'acord amb això, si l'accés no resultava emparat per la LOS corresponia a l'Ajuntament avaluar si l'LTAIPBG l'emparava, abans de desestimar-lo.

Per tant, la condició sindical que pugui tenir la persona reclamant no resulta determinant per a l'accés a la informació que es reclama perquè, tot i ser-li inaplicable el règim d'accés regulat a la LOS, sí està emparat pel règim general d'accés a informació pública regulat a l'LTAIPBG, que és un règim universal, no-subjecte a justificació o motivació ni a fonamentació legal de la sol·licitud, i que té un caràcter ampli que solament pot ser restringit pels límits legalment establerts, que s'hauran de ponderar tenint en compte els interessos i drets privats legítims de les parts (art. 22.1 LTAIPBG). D'acord amb això, el fet



que la persona reclamant tingui la condició de representant sindical s'ha de tenir en compte en la ponderació si la informació que es demana i la finalitat de l'accés tenen relació amb aquesta funció representativa, com s'al·lega.

5. *Sobre l'accés a informació no continguda en el catàleg de matèries de publicitat activa.*

L'escrit de l'Ajuntament a la GAIP introdueix un nou element per fonamentar la desestimació de l'accés absent de la resolució desestimària inicial, consistent en argumentar que ni l'accés a les nòmines està emparat per l'article 11 LTAIPBG, ni la informació relativa als dies de lliure disposició forma part de les obligacions de transparència dels articles 9 a 12 LTAIPBG.

Els articles 8 a 15 LTAIPBG regulen les obligacions de publicitat activa i, efectivament, no preveuen la difusió via web o portal de transparència les nòmines de les persones treballadores o els dies de lliure disposició que hagin gaudit. Ara bé, el sol fet que la informació reclamada no formi part del catàleg de matèries detallades en els articles 8 a 15 LTAIPBG no és motiu, per sí sol, impeditiu de considerar i avaluar si per la via del dret d'accés es pot accedir a aquesta informació, ja que el dret d'accés té un abast molt més ampli que les matèries de publicitat activa.

La sistemàtica de l'LTAIPBG i de la resta de legislació de transparència es fonamenta en la tradicional dicotomia entre la publicitat activa i el dret d'accés, de manera que, d'una banda, es fixen per llei un mínim de continguts que les administracions han de posar a l'abast de la ciutadania proactivament al seu portal de transparència per a que puguin ser consultades sense petició prèvia, que són les matèries relacionades als articles 8 a 15 LTAIPBG; i de l'altra, es garanteix l'accés a la resta de documentació o dades en mans de les administracions públiques com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions, mitjançant un procediment que requereix la sol·licitud prèvia a l'Administració, que només pot ser desestimada per aplicació d'algun dels límits legalment establerts, ponderats amb criteris restrictius.

Per tant, l'àmbit material sobre el que es projecta el dret d'accés desborda la informació objecte de publicitat activa i es projecte sobre qualsevol informació en poder de les administracions, bé perquè l'hagin elaborada o bé perquè l'hagin obtinguda en exercici de les seves funcions (art. 2.b LTAIPBG) sense cap altra limitació que la derivada de l'aplicació eventual dels límits legalment establerts, si escau. En conseqüència, el fet que la informació que se sol·licita no s'inclogui dins del catàleg d'informacions sotmeses a publicitat activa pels articles 9 a 12 LTAIPBG en què s'empara l'Ajuntament no pot servir per fonamentar la desestimació de l'accés per la via de l'exercici del dret d'accés.

Nogensmenys, cal recordar que la fonamentació de la reclamació 354/2017 fa referència, precisament, a l'incompliment per part de l'Ajuntament de la seva obligació de publicar la Relació de Llocs de Treball (RLT) de manera que, en aquest cas, resulta especialment inapropiada la desestimació de l'accés per no formar part la informació reclamada del catàleg d'informació que l'Ajuntament hauria d'haver fet pública d'acord amb l'article 9.1.d LTAIPBG.



#### 6. *Sobre la protecció de dades personals i l'accés objecte de reclamació*

L'Ajuntament, en la Resolució desestimatòria de l'accés que ara es revisa, invoca, entre d'altres, el règim de protecció de dades per desestimar la sol·licitud. Concretament, ho fa en aquests termes: "*els dies de lliure disposició i examinar les nòmines del treballadors de l'Ajuntament constitueixen dades de caràcter personal de la màxima protecció i de disposició exclusiva dels interessats*".

Aquesta afirmació, en els termes en què està formulada, s'ha de desmentir ja que ni la informació relativa al gaudi de dies de lliure disposició ni la informació retributiva tenen la consideració de dades personals especialment protegides per la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) ni està inclosa en la regla general d'exigència de consentiment escrit de la persona afectada establert per l'article 23 LTAIPBG per al seu accés. Tanmateix, algun element de la nòmina podria connectar-s'hi, i caldrà tenir-ho en compte.

Seguidament s'examinarà per separat la informació diversa que costa en una nòmina i que constitueix l'objecte de la reclamació 354/2017, així com la informació objecte de la reclamació 355/2017, relativa als dies de lliure disposició gaudits pel personal interí, per tal de ponderar-ne l'accés.

##### a) Nòmina de les persones treballadores, de gener fins a abril de 2017

La Reclamació 354/2017 sol·licita examinar la nòmina de les persones treballadores. Tot i que la informació retributiva no és informació especialment protegida, com ja s'ha establert, el cert és que la nòmina sí que podria contenir dades especialment protegides: seria el cas, si hi constés, de la informació relacionada amb embargaments administratius o judicials de nòmina, l'afiliació sindical, dades relatives a la salut laboral o a situacions de discapacitat. Només en aquest cas, estaria justificada l'afirmació que fa l'Ajuntament de ser "dades de la màxima protecció i de disposició exclusiva dels interessats" ja que és només en relació amb les dades especialment protegides que l'article 23 LTAIPBG requereix de l'aportació del consentiment exprés de la persona afectada. Considerant això, no es pot estimar l'accés a les nòmines.

Tanmateix, l'LTAIPBG obliga a aplicar els límits a l'accés de forma restrictiva (art. 20) i acotant la limitació a la informació estrictament afectada, donant accés a la resta (art. 25). D'acord amb això, la desestimació de l'accés a la nòmina fonamentada en la protecció de dades personals especialment protegides no ha d'impedir l'accés parcial de la persona reclamant a aquella informació retributiva que s'hi conté que no quedi exclosa de l'accés per aplicació de l'article 23 LTAIPBG i que, d'acord amb les regles de ponderació establertes a l'article 24 LTAIPBG i amb els principis generals del Capítol II del Títol III LTAIPBG, resultin justificades amb la finalitat de l'accés, que la persona reclamant ha concretat en la comparació dels diferents complements retributius als treballadors funcionaris i laborals en les diverses categories professionals, considerant que la Relació de Llocs de Treball (RLT) de l'Ajuntament no està ni



actualitzada ni ha estat publicada. Tot seguit s'examinaran cadascun d'aquests conceptes retributius, començant per aquells que són esmentats expressament a la sol·licitud: els complements retributius que consten a una RLT.

L'RLT és l'instrument tècnic a través del qual es realitza l'ordenació de tots els llocs de treball d'una determinada organització (funcionaris, laborals i eventuais) on hi consta, entre d'altra, la informació relativa als complements retributius associats a cada lloc de treball (el complement de destinació i, si s'escau, el complement específic, si són llocs de personal funcionari). Així ho estableixen l'article 29 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, i l'article 169 del Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el reglament del personal al servei de les entitats locals.

Cal posar l'accent en el fet que l'RLT dona informació individualitzada de cada lloc de treball, tant la retributiva com la relativa al grup i nivell, informació que és independent de la persona que l'ocupa perquè va vinculada a les funcions del lloc i no pas a circumstàncies personals dels seus titulars. Aquesta informació relativa als complements retributius associats a cada lloc de treball, especificant-ne el grup i nivell personal, que ha de constar a l'RLT és, sens dubte, objecte de la reclamació i ha de ser estimat sense restriccions, considerant que l'Ajuntament té l'obligació d'elaborar l'RLT, mantenir-la actualitzada i fer-ne difusió a través del portal de transparència (art. 9.1.d LTAIPBG) i que la seva publicació està igualment prevista a l'EBEP i al Decret Legislatiu 1/1997 abans esmentat. Per tant, res no es pot oposar a facilitar l'accés de la persona reclamant a la informació retributiva així com a la relativa al nivell i grup de cada lloc de treball que conté l'RLT.

Tampoc podrien oposar-se a l'accés consideracions relatives a la càrrega de treball que comporti l'elaboració d'aquesta informació, ja que és obligat que l'Ajuntament disposi de l'RLT actualitzada i, per tant, oferir-la a la persona reclamant no hauria de suposar cap elaboració específica per part de l'Ajuntament; i fins i tot si no fos així, seria exigible la tasca necessària per a la seva elaboració considerant que no només satisfaria el dret d'accés de la persona reclamant, sinó que permetria complir amb l'obligació de publicitat activa establerta a l'article 9.1.d LTAIPBG.

Continuant amb l'anàlisi de la informació que es reclama, cal dir que, a banda dels complements retributius que han de constar a l'RLT, l'accés al qual s'ha estimat, les nòmines contenen un seguit de dades personals que resulten innecessàries i, per tant, s'han de considerar desproporcionades per a la finalitat de l'accés, concretat en permetre a la persona reclamant "la comparació dels diferents complements retributius als treballadors funcionaris i laborals en les diverses categories professionals". Aquest és el cas del número de DNI, dades d'afiliació a la Seguretat Social, compte bancari on es domicilia la nòmina, bases de cotització a la Seguretat Social, retencions a compte de l'IRPF, i altres dades personals que pugui constar referides a les circumstàncies personals íntimes de la persona treballadora, que podrien ser fins i tot dades especialment protegides si fessin referència directa i



indirecta a la salut. D'acord amb això, considerant que la finalitat de l'accés no justifica la cessió d'aquestes dades personals contingudes en una nòmina, es considera prevalent la protecció d'aquestes dades personals i, per tant, se'n desestima l'accés.

S'analitzen, seguidament, d'altres elements retributius que consten o poden constar en una nòmina:

- El sou base: és un element vinculat al grup i la categoria professional que sovint consta a la RLT i que, en el cas que no consti a la RLT, s'estableix i es fa públic a les lleis de pressupostos. És un element, doncs, associat al lloc de treball i no a l'esfera personal o íntima de la persona l'accés al qual s'ha d'estimar.

- Els triennis o complements per antiguitat: és un element retributiu que no està vinculat al lloc de treball sinó a la persona que l'ocupa, i per tant, no consta a la RLT. Aporta informació del perfil personal de la persona treballadora, que resulta innecessari per a la finalitat de l'accés, ja que la seva concessió no està sotmesa a cap criteri discrecional. Tanmateix, sí resulta emparat per la finalitat de l'accés conèixer l'import retribuït per trienni als funcionaris i l'import establert per complement d'antiguitat al personal laboral, amb la finalitat que puguin ser comparats, de manera que l'accés a aquesta informació retributiva s'ha d'estimar, per bé que dissociada de les dades identificatives de la persona que el percep.

- Les gratificacions per hores extraordinàries: són un element retributiu que no està associat al lloc de treball, sinó que gratifica una especial dedicació fora d'horari de la persona treballadora. Cal tenir en compte que és una informació que, associada a la persona, ofereix un perfil personal que mereix la protecció de la LOPD. Es té, igualment, en compte, que el control de l'ús que l'Administració pugui fer d'aquest element retributiu és rellevant per a la finalitat de la transparència, ja que permet avaluar i formar-se una opinió crítica de la gestió dels recursos humans duta a terme per l'Ajuntament quant a l'organització i distribució dels recursos humans, planificació de tasques, condicions de sobrecàrrega de feina, i fins i tot permet detectar corrupteles per al cas que la gratificació per hores extres s'utilitzi com a complement salarial encobert o per afavorir econòmicament un determinat personal. D'acord amb això, s'estima l'accés a la informació relativa a l'import establert per a la gratificació per hora extraordinària per a cada grup i nivell de personal, funcionari o laboral, i la relació anonimitzada (assignat, per exemple, un codi a cada persona) dels imports retribuïts a cada perceptor de gratificacions per hores extres durant els mesos de gener a abril 2017. Tot això sens perjudici que, en un cas futur, la ponderació pugui ser eventualment favorable a l'accés no-anonimitzat si es fonamenta en indicis d'irregularitats que ho justifiquin.

- El complement de productivitat: és un element retributiu no-fix ni periòdic, destinat a compensar econòmicament l'especial rendiment, la dedicació i la iniciativa personal de la persona treballadora. Està vinculat, doncs, no al lloc de treball sinó a la persona que l'ocupa i d'acord amb l'article 21.1.g de la Llei 7/1985, del 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local (LBRL) en la redacció donada per la Llei 11/1999, del 21 d'abril, i de l'article 53.1.h del Decret Legislatiu 2/2003, del 28 d'abril, pel qual s'aprova el



Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC) correspon a l'Alcalde fixar-ne la distribució. Aquest element de discrecionalitat a mans de l'Alcalde associat a l'avaluació i distribució del complement fa que resulti adequat a la finalitat genèrica de la transparència permetre'n el control. Ara bé, aquesta informació retributiva associada a les dades identificatives de la persona perceptora permeten oferir un perfil personal (actitud, iniciativa, implicació, aptituds, compromís), motiu que fa necessari, en principi, ponderar-ne l'accés amb el dret a la protecció de dades de caràcter personal. Tanmateix, cal tenir en compte que la persona reclamant és personal del mateix Ajuntament en relació amb el qual sol·licita la informació, i això és rellevant considerant que l'article Article 103.c 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 (TRFP) i l'article 172.3 del Reglament del personal dels ens locals, aprovat pel Decret 214/1990, del 30 de juliol, disposen en relació amb el complement de productivitat que les quantitats que percebi cada funcionari per aquest concepte seran de coneixement públic per als altres funcionaris del mateix Ajuntament, així com per als representants sindicals. D'acord amb això, amb independència de la representació sindical que l'Ajuntament discuteix a la persona reclamant, el cert és que la sola condició de personal funcionari del mateix Ajuntament li permet conèixer aquesta informació, sens perjudici que no en pugui fer difusió fora del marc del propi Ajuntament.

La última consideració, però no menor, s'ha de dedicar a la ponderació de l'accés a les dades personals identificatives associades a la persona que percep les retribucions, que certament constarien a una nòmina. En la ponderació de l'accés a aquesta informació cal tenir en compte que ni les dades retributives ni les dades identificatives són dades especialment protegides d'acord amb l'LOPD, però certament són dades que associades unes a les altres, ofereixen un perfil econòmic personal l'accés al qual s'ha de ponderar d'acord amb els criteris de l'article 24 LTAIPBG. En aquest sentit, cal ponderar de manera diversa la prevalença de l'interès públic en la divulgació de la informació retributiva dels alts càrrecs i del personal eventual, de l'interès públic que pugui tenir la difusió de la de la resta del personal, funcionari i laboral. En el primer cas, l'article 11.1 LTAIPBG estableix que s'han de fer públiques les retribucions, indemnitzacions i dietes dels membres govern i alts càrrecs, de manera individualitzada, i l'article 4.2.b LTAIPBG disposa que tenen la consideració d'alts càrrecs al servei de l'Administració local els representants locals i els titulars dels òrgans superiors i directius, d'acord amb la pròpia legislació de règim local. Per tant, l'interès públic en la divulgació de la informació individualitzada i identificada nominalment de les retribucions, indemnitzacions dietes i qualsevol complement retributiu dels membres del govern municipal, si en perceben, així com dels alts càrrecs i personal eventual o de confiança de l'Ajuntament ha estat ponderat pel legislador com a prevalent al dret a la protecció de dades en establir-ne la publicitat activa, i per tant, l'accés a aquesta informació no només ha de ser estimat a la persona reclamant, sinó que cal recordar a l'Ajuntament la seva obligació de difondre-la al portal de transparència.



Pel que fa a la resta de personal, tenint molt present que la justificació de l'accés sol·licitat és la comparació de grups i nivells de personal, del tipus funcionari i del tipus laboral, i que per a aquesta finalitat no resulta necessària la identificació de qui percep la remuneració, es desestima l'accés a les dades identificatives personals associades a la seva remuneració, considerant que la finalitat de l'accés queda satisfeta amb l'accés a les dades retributives de cada lloc de treball, identificat de la manera preceptiva a l'RLT (codi, grup, categoria i nom de la plaça, si en té).

Aquest pronunciament de la GAIP coincideix amb el de l'APDCAT en relació amb aquesta Reclamació, que s'expressa en aquests termes: "L'accés per part del reclamant al contingut íntegre de les nòmines de tots els empleats públics de l'Ajuntament no resultaria justificat a efectes de transparència i per tant, no s'ajustaria a la normativa de protecció de dades de caràcter personal.

No obstant això, es podrien facilitar al reclamant les dades retributives consistents en el sou base, complements específics i de destinació associats a cadascun dels llocs de treball de l'Ajuntament, cessió que en aquest cas restaria habilitada a efectes de l'article 11.2.a) LOPD, en connexió amb l'article 24.2 LTC.

Respecte a la resta de complements retributius associats no a una determinada plaça o lloc de treball sinó a la persona que l'ocupa, l'accés només estaria justificat respecte dels alts càrrecs de la corporació, i la resta de personal que ocupi llocs de confiança, de lliure designació, d'especial responsabilitat dins l'organització o que impliquin alts nivells retributius. En canvi no resultaria justificat l'accés a la dita informació respecte d'aquelles persones que ocupen llocs diferents als descrits".

b) Dies de lliure disposició gaudits pels treballadors funcionaris interins Durant el 2016 i fins al 3 de maig de 2017

En relació amb la Reclamació 355/2017, la persona reclamant ha justificat l'accés de la manera següent: *"es té constància que hi ha funcionaris als que se'ls hi autoritzen aquests dies i tant a l'EBEP com al Decret 233/2002, de 25 de setembre, no contempla aquest permís per als funcionaris interins"*.

De la formulació de la reclamació es desprèn amb claredat que la finalitat de l'accés és el control de legalitat de l'actuació de l'Ajuntament en matèria de personal pel que fa al gaudi de dies de lliure disposició per part del personal interí, i que aquesta finalitat no requereix per assolir-la de la identificació personal de l'interí que eventualment l'hagi gaudit ni de la justificació o finalitat donada a aquests dies. Així es desprèn, igualment, de la literalitat de la sol·licitud, que no conté demanda d'individualització personal de la informació.

D'acord amb això, considerant que la informació demanada és informació pública i que el seu accés és rellevant per a la finalitat de control de l'actuació pública inherent al principi de transparència, i vist que seva divulgació no comporta vulneració de dades personals tenint en compte que es demana i s'ha



d'oferir dissociada de dades identificatives, se n'estima el dret d'accés, coincidint amb el criteri de l'APDCAT, que ha dictaminat que “ *la normativa de protecció de dades no impedeix l'accés per part del reclamant a la informació sobre els dies de lliure disposició que haguessin pogut gaudir els funcionaris interins de la corporació, sense identificar les persones afectades, als efectes d'assolir la finalitat de transparència perseguida*”.

#### 7. *Seguiment de l'execució*

L'article 43.5 LTAIPBG i l'article 48 RGAIP estableixen l'obligació de les administracions i subjectes obligats a comunicar a la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública les actuacions realitzades per a l'execució dels acords de mediació i per al compliment de les Resolucions dictades per la GAIP dins del termini dels quinze dies següents que els hagin estat comunicades. Les persones interessades poden comunicar a la GAIP les incidències que es produeixen en l'execució dels acords de mediació i de les Resolucions per a que la GAIP en requereixi el compliment, d'acord amb l'article 49 RGAIP.

#### 8. *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 20 de novembre de 2017, resol per unanimitat:

1. Acumular les Reclamacions 354/2017 i 355/2017.
2. Estimar parcialment les reclamacions i declarar el dret de la persona reclamant a obtenir de l'Ajuntament d'Almacelles la informació següent, en els termes expressats al FJ6:
  - a. La relació de cada lloc de treball (identificat amb codi, i especificant si té caràcter laboral o funcionari i el grup, categoria i nivell de destinació) associada als següents elements retributius: el sou base i els complements específics i de destinació percebuts de gener a abril del 2017.
  - b. En relació amb els membres del govern municipal i alts càrrecs i personal eventual o de confiança de l'Ajuntament, la relació individualitzada i nominal de retribucions, indemnitzacions, dietes i complements que percebin per qualsevol concepte, de gener a abril del 2017.



- c. La relació anonimitzada del personal que hagi percebut gratificacions per hores extraordinàries, i el seu import, de gener a abril de 2017, i l'import per hora extra establert per l'Ajuntament per cada grup i nivell, distingint entre personal funcionari i laboral.
  - d. La relació individualitzada i personalitzada de personal que hagi percebut complements de productivitat i el seu import, de gener a abril de 2017.
  - e. L'import del trienni o el complement per antiguitat que l'Ajuntament tingui establert per al personal funcionari i per al laboral, per a cada grup i/o nivell.
  - f. La relació de dies de lliure disposició autoritzats a personal funcionari interí, dissociada de dades identificatives.
3. Requerir l'Ajuntament d'Almacelles a que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies, i recordar-li l'obligació de fer pública al portal de transparència de l'Ajuntament l'RLT i les retribucions d'alts càrrecs i eventuais.
  4. Requerir a l'Ajuntament d'Almacelles que informi la GAIP de les actuacions dutes a terme per a l'execució d'aquesta Resolució dins del termini de deu dies.
  5. 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.
  6. Declarar finalitzats els procediments relatius a les Reclamacions 354/2017 i 355/2017 i disposar la publicació d'aquesta Resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 20 de novembre de 2017

Elisabet Samarra i Gallego

Presidenta

---

Els terminis donats en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per part de l'Administració reclamada.

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.