

Resolució de 21 de juliol de 2016, d'estimació de la Reclamació 80/2016

Administració reclamada: Ajuntament de Sant Esteve de Sesrovires.

Informació reclamada: Còpia dels contractes i nomenaments de personal tècnic de l'Ajuntament.

Resum: Com a càrrec electe local, hi ha dret d'accés a la còpia dels contractes del personal de l'Ajuntament, un cop dissociades les dades personals que no resultin rellevants ni necessàries per a les funcions de control de legalitat del regidor. La limitació de la protecció de dades personals que comporta l'accés del regidor es considera proporcionada, necessària i idònia per a l'exercici de les seves funcions, però l'ús de les dades personals s'ha de limitar a l'exercici d'aquestes. El regidor té dret a obtenir la informació del període que sol·liciti, i no es pot condicionar a l'inici o durada del seu mandat.

Paraules clau: Ajuntament. Personal. Protecció de dades personals. Electes locals.

Ponent: Elisabet Samarra.

Antecedents

1. El 21 de juny de 2016 té entrada a la GAIP la Reclamació 80/2016, presentada per un regidor en representació del grup municipal "Locos por Sanes" contra l'Ajuntament de Sant Esteve de Sesrovires, que reclama accedir a informació sobre els contractes i nomenaments realitzats a sis persones treballadores de l'Ajuntament identificades pel nom i lloc de treball des del primer dia en què van començar a prestar servei a l'Ajuntament.
2. El 18 de març, de 2016 la persona reclamant va sol·licitar de l'Ajuntament la informació següent: còpia dels diferents contractes laborals i/o tècnics i/o nomenaments com a funcionaris que hagin tingut o tenen, des del primer dia en què presten servei contractats per l'Ajuntament, de sis persones que identifica. L'escrit diu emparar-se en el dret d'accés establert per la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG).
3. El 19 d'abril, reclama la informació a l'Ajuntament. Manifesta que ha transcorregut el termini d'un mes per respondre establert per l'LTAIPBG.
4. El 20 d'abril, l'Ajuntament respon que, d'acord amb el que estableix l'LTAIPBG, existeixen límits que serien aplicables al dret d'accés, entre els quals la protecció de dades, la intimitat i altres drets privats legítims així com els drets i interessos de terceres persones, i que la mateixa llei estableix que quan l'accés afecti a terceres persones, se'ls ha de donar trasllat, per la qual cosa anuncia que incitarà el tràmit de trasllat a les persones empleades públiques de les quals es demana informació per tal que efectuin les al·legacions que considerin adients dins del termini de deu dies. Acaba l'escrit informant la persona sol·licitant que l'Alcaldia demanarà dictamen a la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública per tal que informi sobre si és legalment exigible, en



aplicació de l'LTAIPBG i en connexió amb la normativa de protecció de dades personals, facilitar còpia íntegra dels contractes laborals dels empleats públics.

5. El 31 de maig, la persona reclamant s'adreça novament a l'Ajuntament reclamant la resolució de la seva sol·licitud d'accés i la informació demanada, així com la demostració de l'escrit a la GAIP que anunciava l'Alcaldia.
6. El 2 de juny, l'Ajuntament informa a la persona reclamant que s'han presentat sis al·legacions, que identifica amb els números de registre d'entrada i que li ofereix consultar en l'horari indicat. Seguidament, l'escrit de l'Ajuntament indica que, vistes les al·legacions, i tenint en compte l'aplicació del principi de qualitat de les dades que exigeix que no es comuniquin més que les estrictament necessàries, li demana que "millori la seva sol·licitud de 18 de març tot indicant quin és l'objectiu i finalitat concrets de la mateixa" tot això "amb l'únic objectiu de ponderar quina informació ha de ser protegida en compliment de la normativa de protecció de dades".
7. El 15 de juny la persona reclamant respon a l'escrit de l'Ajuntament esmentat a l'Antecedent anterior dient que no vol ni mai ha demanat accedir a informació referida a l'esfera privada d'aquestes persones i que podria constar als contractes, com els telèfons, adreces personals, etc. Per tant, sense aquestes dades, demana novament que se li lliuri còpia dels contractes i nomenaments que s'hagin fet a aquestes persones per part de l'Ajuntament des del primer dia en què hi van entrar.
8. El 22 de juny, el Ple de la GAIP acorda admetre a tràmit la reclamació i comunica a l'Ajuntament la reclamació presentada i la seva admissió a tràmit, tot requerint-lo a que, dins del termini de 10 dies, emeti l'informe jurídic i trameti l'expedient, ambdós relatius a la sol·licitud d'accés en què es fonamenta la reclamació.
9. El 6 de juliol l'Alcaldia de l'Ajuntament informa a la GAIP, en resposta al requeriment relacionat en l'Antecedent anterior, que va realitzar el trasllat a les persones afectades per l'accés, que ha rebut d'elles al·legacions en les quals aquestes persones manifestaven "la seva oposició a que la persona reclamant tingués accés a les seves dades personals, com ara telèfons, adreces...". D'acord amb això, l'Ajuntament informa que "des de l'Àrea de Recursos Humans s'han tractat els documents sol·licitats i s'han eliminat les dades de caràcter personal" i que en breu es lliurarà la informació a la persona reclamant.
10. El 8 de juliol l'Ajuntament informa a la GAIP que s'ha lliurat a la persona reclamant la informació sol·licitada amb data 7 d juliol, un cop "l'àrea de Recursos Humans ha tractat els documents i n'ha eliminat les dades de caràcter personal, d'acord amb l'oposició manifestada en les al·legacions presentades pels empleats públics".
11. El 14 de juliol, la GAIP demana a la persona reclamant la conformitat amb la informació que li ha estat lliurada per l'Ajuntament.



12. El 15 de juliol la persona reclamant manifesta que la informació lliurada no esgota la seva sol·licitud, ja que havia demanat expressament i reiteradament que la informació fos referida a tots els contractes i nomenaments que l'Ajuntament els havia fet des del primer dia en què van començar a prestar-hi servei, i que creia que els contractes que li havien estat enviats eren posteriors a la primera forma de contractació d'aquestes persones, per la qual cosa demana que es continuï amb el procediment de reclamació.

Fonaments jurídics

1. *Competència de la GAIP*

La GAIP és competent per resoldre aquesta Reclamació, ja que es presenta amb relació a la denegació d'informació pública, per part d'un dels subjectes obligats, l'Ajuntament de Sant Esteve de Sesrovires, per l'article 3.1.a de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG).

Aquesta Reclamació ha estat presentada per una persona que té la condició de càrrec electe local i fa referència a informació de l'Ajuntament del qual és regidor, en representació del grup municipal, i per tant constitueix una manifestació de l'exercici del dret de les persones electes locals a accedir a la informació de la seva respectiva corporació.

La GAIP té competència de la GAIP per actuar com a òrgan de garantia del dret d'accés a la informació de les persones electes locals, ja que l'apartat segon de la disposició addicional primera LTAIPBG estableix que l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim especial d'accés és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei. Les sol·licituds d'informació dels membres de les corporacions locals sobre matèries de l'administració respectiva constitueixen un cas d'aplicació d'aquesta disposició, ja que tenen un règim especial d'accés.

Concretament, l'article 164 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, que aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), regula el dret a la informació dels membres de les corporacions locals. El d'aquest precepte és el règim especial que cal aplicar preferentment en aquest cas. Les determinacions de la legislació de transparència, en virtut del previst per la disposició addicional primera apartat segon LTAIPBG, són supletòries, és a dir, s'apliquen en allò no regulat pel TRLMRLC.

La regulació que fa el TRLMRLC del dret d'accés de les persones electes locals no abasta cap règim específic de garantia, com sí que ho fa l'LTAIPBG en els seus articles 39 a 43, preveient una via, addicional i potestativa, alternativa o successiva al recurs de reposició i prèvia, si es vol, a la tutela judicial, que és la del recurs davant d'aquesta Comissió com a via accessible, gratuïta i ràpida per a obtenir una tutela efectiva del dret d'accés. Aquestes qualitats la fan especialment atractiva

per a casos com el que fonamenten aquesta reclamació, ja que suposa una millora considerable del règim de garantia del dret de les persones electes a obtenir informació. D'altra banda, aquesta és una previsió de l'LTAIPBG establerta amb caràcter bàsic per la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i constitueix doncs una premissa que el legislador considera irrenunciable per oferir i garantir una millor tutela del dret d'accés a la informació.

No hi ha dubte, doncs, que l'LTAIPBG ofereix una regulació no prevista al TRLMRLC que millora i completa un règim de garantia a l'accés a la informació per part d'uns actors respecte dels quals, a més, aquest dret està reforçat per la seva condició d'electes locals i per l'exercici de les funcions institucionals que com a tals han d'exercir en el marc de la seva Corporació (*ius in officium*). Així, el dret a la informació d'aquests electes locals és un dret instrumental per a l'exercici del dret fonamental a la participació establert a l'article 23.2 de la Constitució, i precisament per aquesta raó, el dels electes és un règim especial d'accés a la informació reforçat, al qual li és d'aplicació supletòria les millores en el règim d'accés a informació pública que hagi innovat l'LTAIPBG, com és el cas de la via de reclamació davant d'aquesta Comissió.

En definitiva, i com ja ha resolt la GAIP amb relació, entre moltes d'altres, a les Reclamacions 3 i 4/2016, la garantia del dret d'accés proporcionada per la reclamació davant d'aquesta Comissió és aplicable en defensa del dret dels i de les electes locals a obtenir informació de la seva pròpia entitat, amb el benentès que per a la resolució d'aquestes reclamacions la GAIP ha d'aplicar preferentment el dret a la informació regulat per l'article 164 TRLMRLC i per les altres disposicions de la legislació de règim local que siguin aplicables, especialment si són més favorables a l'accés, i només supletòriament les disposicions de l'LTAIPBG.

2. Sobre el règim especial d'accés a la informació dels electes locals

Tant la persona reclamant com l'Ajuntament invoquen la regulació del dret d'accés restablerta a l'LTAIPBG, però el cert és que, com es desprèn del FJ anterior, aquesta només seria d'aplicació supletòriament i en allò no regulat per l'article 164 TRLMRLC, que garanteix un règim d'accés privilegiat i reforçat per als electes.

Tenen de diferent ambdues regulacions, diversos aspectes: el termini per a la resolució expressa no és d'un mes, sinó de quatre dies, i el silenci administratiu opera, transcorregut aquest termini, de manera incondicionadament estimatòria (article 164.3 TRLMRLC).

Els límits que es poden oposar a l'accés, totalment o parcialment, d'un electe local a la informació que demana del seu propi consistori també difereixen, de manera que no es poden aplicar a aquest cas els límits previstos a l'LTAIPBG, sinó els específicament establerts a l'article 164.3 TRLMRLC, de manera més restrictiva de les limitacions i, en conseqüència, més favorable a l'accés precisament tenint en compte que el dret d'accés en aquest casos està connectat a un dret

fonamental com és l'establert a l'article 23.2 CE. Entre aquests límits, hi figura també el dret a la intimitat.

Per tant, tenint en compte els Antecedents d'aquest cas, el primer que s'evidencia és que la resolució expressa de la sol·licitud d'accés es produeix mesos després de la seva presentació, havent depassat amb escreix el termini fixat per a la producció del silenci administratiu estimatori de l'article 164.3 TRLMRLC, que és de quatre dies a comptar de la data de presentació de la sol·licitud, com hem dit.

D'acord amb això, el règim de silenci administratiu del TRLMRLC en relació amb l'accés dels membres de corporacions locals a la informació de la seva Corporació és un silenci estimatori incondicionat que es produeix als quatre dies de la sol·licitud i que comporta l'estimació plena de la sol·licitud d'accés, amb tots els efectes jurídics que se'n desprenguin: "en els casos d'estimació per silenci administratiu, la resolució expressa posterior a la producció de l'acte només es pot dictar si és confirmatòria" (article 43.3.a de l'LRJPAC).

L'Administració reclamada queda, per tant, vinculada pels seus actes propis, en aquest cas l'efecte jurídic estimatori derivat de la seva inactivitat en la resolució de al sol·licitud d'accés, i només se'n pot apartar per la via de la revisió d'ofici.

Tot això sens perjudici de que aquesta Comissió, que no queda vinculada pels actes propis de l'Administració reclamada, i en exercici de la seva funció revisora, pugui apreciar la concurrència al cas de límits aplicables a l'accés, si així es derivés de la normativa legal a aplicar.

3. *Sobre l'accés dels electes locals a informació que conté dades de caràcter personal*

El règim especial d'accés a la informació aplicable als electes locals i diputats, per extensió, es fonamenta, com hem dit, en la connexió d'aquest dret amb el dret fonamental a la participació reconegut en l'article 23.2 CE. Nombrosa jurisprudència ha assentat ja que el dret fonamental no només protegeix la participació en la vida pública mitjançant l'accés a ser elegit, sinó que també comprèn la garantia de l'exercici de les funcions dels electes sense perturbacions i obstacles que els ho impedeixin. L'accés a la informació relacionada amb la seva corporació local es revela, doncs, com un dret instrumental per a l'exercici de les funcions de control i fiscalització inherents a la condició d'electe local i a l'exercici del dret a la participació.

És en virtut d'aquesta vinculació al dret fonamental a la participació que el dels electes és un règim d'accés reforçat i menys limitat que el règim general, i cal tenir-ho en compte en la ponderació d'aquest dret amb altres que mereixen una protecció legal, en aquest cas, la protecció de dades personals, per tal d'avaluar la proporcionalitat del dany que s'hi pugui causar.

La informació que es demana té a veure amb la contractació i nomenament de personal del consistori. El control de la legalitat de la corporació local en la selecció i contractació de personal és una funció inherent al càrrec de la persona sol·licitant, i la finalitat de l'accés sol·licitat es presumeix



relacionat amb aquesta funció sense necessitat que el regidor la justifiqui. Així es desprèn de la jurisprudència del Tribunal Suprem (STS de 9 de maig de 1998) que estableix que el dret fonamental a la participació efectiva en l'actuació pública es manifesta en una àmplia gama d'assumptes concrets, entre els quals, el dret a la fiscalització de les actuacions municipals i les funcions de control, tant si és dels antecedents de temes inclosos en l'ordre del dia dels òrgans de govern de les corporacions com si ho és per a documentar-se amb vistes a decisions a adoptar en el futur. Conseqüència d'això és que els electes no han de justificar la finalitat o objecte de l'accés.

En l'escrit de l'Alcaldia de 2 de juny, es requereix a la persona reclamant a millorar la sol·licitud indicant l'objectiu i finalitat concretes de la seva sol·licitud, però aquesta explicitació l'objectiu o finalitat perseguida no es relaciona amb l'accés a la seva admissió o estimació sinó que, segons es diu, es demana amb l'únic objectiu de ponderar quina informació de caràcter personal ha de ser protegida.

La persona reclamant ja indica que no demana accedir a informació relativa a l'esfera íntima o privada de les persones, i per tant, s'entén que les dades relatives a adreces privades, telèfons, DNI, signatures, estat civil, nombre de fills i qualsevol altra han de ser eliminades, deixant exclusivament en el contracte aquelles que són necessàries i idònies per a la finalitat de l'accés, que inclourà les dades merament identificatives de la persona objecte del contracte, la retribució bruta assignada, el lloc que ha d'ocupar, i podria incloure també les referides a la titulació o estudis de la persona si aquests han estat determinants o requerits per a l'accés al lloc.

L'Ajuntament ha realitzat el tràmit de trasllat i, un cop rebudes i valorades les al·legacions, ha encarregat a l'àrea de Recursos Humans l'eliminació d'informació personal que no seria necessària a la finalitat de l'accés, de conformitat amb les al·legacions rebudes.

La persona reclamant, un cop se li ha lliurat al·legacions, no objecta res a aquesta limitació ni reclama dades que haurien estat eliminades com a necessàries per a la seva funció, i per tant, no hi ha controvèrsia en aquest aspecte.

Tanmateix, tenint en compte que hi ha una cessió de dades personals també en la documentació no dissociada d'elles, i atès que la limitació de la seva protecció es realitza entenent que la legislació relativa a l'exercici de funcions dels electes locals i la protecció del dret fonamental a la participació preval sobre la protecció de d'aquelles, l'ús de les dades personals a les quals hagi accedit la persona reclamant s'ha d'entendre limitat a l'exercici de les seves funcions.

4. *La informació objecte de reclamació*

Tal i com ha quedat establert en l'Antecedent 10, durant la tramitació del procediment de reclamació s'ha produït ja el lliurament de documentació, prèvia dissociació de dades personals innecessàries, però aquesta informació es considera incompleta per part de la persona reclamant, que afirma que ha d'existir documentació relativa a la contractació o nomenaments anteriors a la que es facilita que

també venia inclosa i específicament demanada en la sol·licitud inicial i les successives reiteracions d'aquesta.

Resulta obvi que, si certament existeixen, el dret del regidor a accedir-hi és idèntic al que l'avalua per haver obtingut la que ja se li ha facilitat.

Per al cas que l'Ajuntament no hagi facilitat la informació relativa als anys anteriors per consideracions lligades amb la durada del mandat de la persona reclamant, hem d'advertir que no seria admissible limitar el dret d'accés dels electes locals a la durada del seu mandat, ja que ni en el TRLMRLC ni en l'LTAIPBG no s'estableix cap límit temporal vinculat al mandat dels càrrecs electes que pugui ser aplicat al cas, i considerant que la tasca de fiscalització pròpia del regidor en relació amb l'actuació de la Corporació local pot abastar actuacions realitzades en mandats anteriors.

Cal, doncs, que l'Ajuntament faciliti a la persona reclamant còpia de tots els contractes i nomenaments, des de l'inici de la prestació de serveis, un cop eliminades les dades persones no necessàries ni idònies per a la finalitat de l'accés, d'acord amb el FJ 3, i que, en el cas que no existeixin altres contractes que els que ja ha lliurat, ho faci constar per escrit.

5. *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 previst per l'apartat 30 del seu *Manual de reclamació*, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

6. *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, 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 21 de juliol de 2016, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 80/2016 i declarar el dret de la persona representant del grup municipal "Locos por Sanes" a que l'Ajuntament de Sant Esteve de Sesrovires li lliuri la informació següent:
 - a) Còpia de tots els contractes que l'Ajuntament hagi subscrit amb les persones relacionades i identificades en la sol·licitud, prèvia dissociació i eliminació de les dades personals que hi constin en ells que no siguin necessàries per a la finalitat de l'accés, és a dir, que no siguin



rellevants per a l'exercici de les funcions del regidor. La dissociació de dades de caràcter personal no pot afectar les dades merament nominatives o descriptives del lloc que ocupen, les referides a les retribucions brutes íntegres, i, si escau, la capacitació o titulació que eventualment acreditin per a ocupar el lloc si aquesta és requisit o mèrit per a la seva selecció.

- b) Nomenaments fets per a cada persona, incloent tots els que s'hagin produït per a la mateixa persona des que va començar la seva relació laboral amb l'Ajuntament.
2. Donar per executada la Resolució en relació amb la informació lliurada amb data 7 de juliol (Antecedent 10) i requerir a l'Ajuntament de Sant Esteve de Sesrovires que, en el termini màxim de quinze dies hàbils des de la notificació d'aquesta resolució, lliuri a la persona reclamant els contractes i nomenaments que s'hagin produït eventualment amb anterioritat als que s'han lliurat, o que informi per escrit de la seva inexistència, si és el cas.
 3. Requerir a l'Ajuntament de Sant Esteve de Sesrovires a que, en el mateix termini indicat, informi la GAIP de les actuacions dutes a terme per a l'execució material d'aquesta resolució.
 4. 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.
 5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 80/2016 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 21 de juliol de 2016

Oriol Mir Puigpelat
Vicepresident

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.