

CNS 30/2010

Dictamen en relación con la consulta planteada por un Ayuntamiento acerca de la comunicación de datos personales de un empleado público.

Se presenta ante la Agencia Catalana de Protección de Datos un escrito del alcalde de un Ayuntamiento, en el que se solicita la opinión de la Agencia en relación con la comunicación de determinados datos personales de un empleado público a la Asociación de Concesionarios del Mercado Municipal, y su adecuación a la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

Analizada la consulta y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se dictamina lo siguiente:

I

(...)

II

El Ayuntamiento manifiesta, en su escrito de consulta, que el Departamento de Recursos Humanos de este consistorio ha recibido un escrito de la Asociación de Concesionarios del Mercado Municipal en el que se solicita conocer cuál es el “sueldo del Coordinador del Mercado, con petición del detalle de las cantidades que percibe mensual y anualmente”.

A raíz de esta petición, el Ayuntamiento consulta qué información personal puede ser comunicada en este caso con arreglo a la normativa sobre protección de datos personales.

De entrada, cabe recordar que la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD) define en su artículo 3.a) los datos de carácter personal como “cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”. Por lo tanto, todos aquellos datos de los empleados públicos, sean de tipo identificativo o económico (como el sueldo o nómina), entre otros, que posee el Ayuntamiento, que identifican y se refieren directamente a trabajadores, así como aquellos datos que puedan referirse más específicamente al puesto de trabajo que ocupan, pero que se asocian o se vinculan a un trabajador concreto y, por tanto, lo identifican, son datos de carácter personal y quedan protegidos por los principios y garantías que establece la LOPD.

Asimismo, debe recordarse que la propia LOPD, en su artículo 3.c), define el tratamiento de datos como el “conjunto de operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias”. Por lo tanto, la comunicación de datos que realice el Ayuntamiento, como responsable de determinados ficheros o tratamientos, quedará sometida a los principios y disposiciones que se contienen en la normativa de protección de datos.

Teniendo en cuenta que se considera cesión o comunicación de datos “cualquier revelación de datos efectuada a una persona diferente del interesado” (artículo 3.i) de la LOPD), la comunicación de los datos referentes al sueldo del empleado público, con el detalle de las cantidades percibidas mensual y anualmente, por parte del Ayuntamiento a un tercero, en este caso a la Asociación de Concesionarios del Mercado Municipal, constituye una cesión de datos personales y, como tal, le será de aplicación el régimen general previsto en el artículo 11 de la LOPD.

Este artículo 11, apartado 1, dispone que “los datos de carácter personal objeto de tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y el cesionario con el previo consentimiento del interesado”. No obstante, el apartado 2 prevé excepciones a esta regla general que hace necesario el consentimiento para poder comunicar los datos, entre otras, la existencia de una ley o norma con rango de ley que legitime la comunicación o cesión (letra a).

Por tanto, de acuerdo con este precepto, para que el Ayuntamiento pueda comunicar los datos personales del trabajador municipal a la Asociación de Concesionarios del Mercado Municipal, y a falta de consentimiento del afectado, habrá que contar con una ley o norma con rango de ley que lo habilite. La existencia o no de esta habilitación se analiza en los apartados siguientes,

III

Centrándonos en el examen de la habilitación legal necesaria para poder comunicar datos personales económicos en este caso (artículo 11.2.a) de la LOPD), conviene tener en cuenta, ya que se trata de información personal de un empleado público, la normativa vigente sobre el personal al servicio de las Administraciones Públicas y, en concreto, de las entidades locales de Cataluña.

Previamente, sin embargo, conviene puntualizar que se desconoce cuál es la vinculación existente entre el empleado municipal y el Ayuntamiento. La referencia hecha en el escrito de consulta al “coordinador del mercado” no permite establecer, a priori, si se trata de personal funcionario o de personal laboral. Si bien la regulación aplicable a uno y otro colectivo puede diferir en algunos aspectos, en este caso pueden establecerse similitudes en relación con el derecho de acceso a información por parte de terceras personas.

Principalmente, debe tenerse en cuenta, en este caso, lo dispuesto en la Ley 7/2007, de 12 de abril, que aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP), que se aplica a todo el personal funcionario y, en lo que proceda, al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, en este caso al servicio de la Administración local (artículo 2.1), así como las previsiones del resto de normativa que resulte aplicable.

De acuerdo con el artículo 22 del EBEP, los diferentes tipos de retribuciones que perciben los funcionarios se clasifican en retribuciones básicas (sueldo y trienios) y complementarias. Las retribuciones complementarias se concretan por las correspondientes leyes de cada Administración Pública (artículo 24). De acuerdo con los artículos 102 y 103 del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se

aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública –también aplicable a la administración local (artículo 2.2.c)–, y de acuerdo también con el Decreto 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el reglamento del personal al servicio de las entidades locales, las retribuciones complementarias son el complemento de destino, el complemento específico y el complemento de productividad, así como las gratificaciones por servicios extraordinarios.

Aunque en la consulta tan sólo se hace referencia a conocer el “sueldo del coordinador del mercado municipal”, puesto que se solicita el detalle de la “cantidad mensual y anual a percibir” entendemos que se refiere a todos los conceptos retributivos a los que hemos hecho referencia.

Conviene destacar que, del análisis de la normativa mencionada se desprende la existencia de determinadas informaciones de tipo económico, relacionadas con un puesto de trabajo concreto, que, en la medida en que deben ser públicas, pueden ser de conocimiento general, y, por tanto, también de la Asociación de Concesionarios del Mercado Municipal.

IV

Una primera posibilidad es el caso de la información que se desprende del proceso de selección y nombramiento de los funcionarios públicos, ya que este procedimiento está sujeto, entre otros, al principio de publicidad. Esto se desprende del propio EBEP, que, en relación con el acceso a los puestos de trabajo públicos, menciona este principio.

En cuanto a la provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de carrera, el artículo 78 del EBEP dispone que los puestos de trabajo deben proveerse mediante procedimientos basados, entre otros, en el principio de publicidad. En relación con esta previsión, el artículo 64 del Decreto Legislativo 1/1997 prevé, en lo que respecta a la provisión de puestos de trabajo, que las convocatorias, tanto las de concurso como las de libre designación, deben ser publicadas en el DOGC y deben incluir, en todo caso, la denominación, el nivel y la localización del puesto al que se opta, entre otros datos, y, al mismo tiempo, prevé que las resoluciones de las convocatorias se publiquen en el DOGC. En el mismo sentido, el Decreto 214/1990 prevé la publicidad de las convocatorias y nombramientos también en el Boletín Oficial de la Provincia que corresponda (artículos 76 y 82).

Por lo tanto, la propia normativa prevé dar publicidad a los candidatos seleccionados que serán nombrados funcionarios, cuestión que es aplicable a los trabajadores de una administración local, con las particularidades que pueda establecer la normativa. Por consiguiente, con carácter general, una vez realizado el procedimiento de selección del personal funcionario, los datos identificativos, como el nombre y los apellidos y el puesto de trabajo que se ocupa, serán datos de conocimiento público y general.

De esta información es posible deducir algunas características esenciales de la plaza convocada y asignada a una persona concreta –por ejemplo el nivel y el grupo al que pertenece o, incluso, el complemento específico–, información que puede permitir conocer, por consiguiente, la retribución correspondiente a los trabajadores municipales.

En cuanto a las retribuciones básicas (sueldo y trienios) y al complemento de destino, deben tenerse en cuenta las disposiciones relativas a las retribuciones del personal que se prevén en las leyes de presupuestos, en concreto, en la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, que se aplican a todo el personal al servicio de las administraciones locales. El artículo 22.1.c) de esta ley prevé que las disposiciones incluidas en materia de retribuciones del personal se aplican al personal al servicio de las corporaciones locales y de los organismos que dependen de ellas, y el apartado 5 especifica la cantidad que debe percibirse como retribuciones básicas (sueldo y trienios) y complemento de destino para los funcionarios en 2010, en función del grupo y nivel al que pertenecen.

De acuerdo con estas consideraciones, la Asociación de Concesionarios del Mercado Municipal podría tener acceso, como cualquier ciudadano, a los datos económicos correspondientes a las retribuciones básicas (sueldo y trienios) y complemento de destino del puesto de trabajo de coordinador municipal, al encontrarse habilitación legal para dar publicidad a esta información.

En relación con los trienios, sin embargo, debe señalarse que, si bien la cantidad que debe percibirse en función del grupo al que se pertenece también es pública, y así se prevé en la Ley 26/2009 citada, la cantidad concreta que percibe cada funcionario no es de conocimiento general de forma directa, ya que habría que conocer la antigüedad del trabajador para deducir qué cantidad exacta recibirá. La misma consideración puede hacerse respecto a las pagas extraordinarias. Por tanto, si se quiere comunicar a un tercero esta información (antigüedad), como en este caso sería a la Asociación de Concesionarios, y a falta de norma con rango de ley que habilite al Ayuntamiento para ceder este dato, habría que contar con el consentimiento del trabajador (artículo 11.1 de la LOPD).

En el caso del complemento específico, debe señalarse que esta información económica podría ser de conocimiento general, y, por lo tanto, también de la Asociación, en la medida en que la Administración local optase, a pesar de no ser exigible, por publicar esta información en la convocatoria de provisión de puestos de trabajo, puesto que entre las retribuciones que se incluyen en los presupuestos generales del Estado y/o en los municipales no figura el complemento específico asignado a un determinado puesto de trabajo.

V

La publicidad de determinada información económica asociada a un puesto de trabajo la pueden obtener también a través de las relaciones de puestos de trabajo de las administraciones públicas.

Las relaciones de puestos de trabajo son las listas ordenadas de todos los puestos de funcionarios, personal laboral y personal eventual existentes en las administraciones públicas. En este sentido, el artículo 283 del Decreto Legislativo 2/2003 dispone, por un lado, que los entes locales deben crearlas con arreglo a lo que establece la legislación básica del Estado y de desarrollo de la Generalitat y, por otro lado, que estas se publicarán en el BOP y en el DOGC.

De acuerdo con el artículo 74 del EBEP, y con el artículo 25 del Decreto 214/1990, las relaciones de puestos de trabajo de las administraciones públicas comprenderán, como mínimo, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, si procede, a los que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. En caso de tratarse de personal laboral, se añadirá la categoría profesional y el régimen jurídico aplicable (artículo 15.3, Ley 30/1984, de 2 de agosto). Asimismo, establecen que las relaciones de puestos de trabajo se harán públicas.

Así pues, estos datos, que incluyen las retribuciones complementarias asignadas a los diferentes puestos de trabajo, pueden llegar a ser conocidos por cualquier persona, y, por tanto, también por la Asociación de Concesionarios del Mercado Municipal, ya que los diarios y boletines oficiales constituyen, desde la perspectiva de la protección de datos, fuentes accesibles al público (artículo 3 j) de la LOPD).

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el contenido de las relaciones de puestos de trabajo de una Administración, en este caso local, se refiere a la naturaleza del puesto de trabajo y proporciona información sobre conceptos retributivos, sean básicos o complementarios, en su caso, asociada a los puestos de trabajo, y no sobre las personas en concreto que los ocupan en cada momento. Por consiguiente, la normativa no reconoce expresamente el derecho de acceso a esta información que identifica al funcionario que ocupa un puesto de trabajo concreto, ni tampoco reconoce el derecho de acceso al dato correspondiente a la antigüedad del trabajador (necesaria para conocer qué cantidad exacta recibirá en concepto de trienios).

Por lo tanto, podemos concluir que, en el momento en que un funcionario accede a una plaza concreta, se podrá conocer con carácter general, y, por tanto, también por parte de la Asociación de Concesionarios del Mercado Municipal, determinada información que va asociada a aquella plaza que se ha concedido al trabajador municipal en concreto, pero eso no implica que se pueda conocer, con carácter general, el conjunto de todos y cada uno de los conceptos retributivos que puede percibir.

La Asociación de Concesionarios del Mercado Municipal podrá, pues, acceder a aquellos datos que, con arreglo a la normativa examinada, son públicos, pero no al conjunto de retribuciones que constan en la nómina correspondiente a una mensualidad del empleado municipal (“sueldo con el detalle de las cantidades mensuales”), al no encontrarse habilitación legal que legitime este acceso por parte de un tercero (artículo 11.2.a) de la LOPD). Este acceso sólo será posible si se cuenta con el consentimiento del trabajador afectado.

VI

Con independencia de las consideraciones anteriores, es preciso señalar que, en este caso, la Asociación de Concesionarios del Mercado Municipal puede dirigirse al consistorio y solicitar el acceso a esta información, en virtud del derecho de acceso a archivos y registros que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reconoce a los ciudadanos (artículo 37).

En este sentido, el artículo 37.3 de la LRJPAC dispone que “el acceso a los documentos de carácter nominativo que, sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas, figuren en los procedimientos de aplicación del derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo”.

En relación, precisamente, con la acreditación de este interés legítimo y directo, en este caso puede considerarse que, en la medida en que la normativa vigente examinada prevé un acceso público a determinada información económica asociada a un determinado puesto de trabajo, cualquier persona, como por ejemplo la Asociación de Concesionarios del Mercado Municipal, tiene acreditado este interés legítimo y directo que requiere la LRJPAC y, por consiguiente, tiene derecho a acceder a la información contenida en la relación de puestos de trabajo del consistorio que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, es pública. Sin embargo, la Asociación no podrá solicitar acceder al conjunto de retribuciones que constan en la nómina correspondiente a una mensualidad del empleado municipal.

De acuerdo con las consideraciones realizadas hasta ahora, en relación con la consulta planteada, se emiten las siguientes

Conclusiones

La información objeto de la consulta, referente a conceptos retributivos de un empleado público, cuando se vincula a éste, tiene consideración de datos de carácter personal y, por tanto, están protegidos por la normativa en materia de protección de datos personales.

La comunicación de datos de tipo económico por parte del Ayuntamiento a la Asociación de Concesionarios del Mercado Municipal constituye, desde el punto de vista de la protección de datos personales, una cesión y debe realizarse conforme al régimen de comunicaciones que expresamente dispone la LOPD en su artículo 11.

En la medida en que el ordenamiento jurídico vigente prevé la publicidad de determinados datos asociados a un puesto de trabajo, la Asociación de Concesionarios del Mercado Municipal que formula la consulta puede acceder a la información sobre el sueldo, el complemento específico y el complemento de destinación del puesto correspondiente al coordinador del mercado municipal. En cambio, no tiene acceso, salvo consentimiento de la persona afectada o norma legal que lo habilite, a la nómina concreta de un trabajador municipal.

En caso de que estos datos (sueldo, complemento específico y complemento de destino) no hayan sido publicados por el Ayuntamiento, la Asociación de Concesionarios podrá solicitar acceder a esta información, que es de carácter público en virtud del derecho de acceso a archivos y registros administrativos (artículo 37.3 de la LRJPAC).