

Reclamació: 122/2016

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació per la denegació de l'accés a les dades relacionades amb els llocs de treball que cobren algun plus, complement o altre concepte no recollit en el conveni d'un Ajuntament.

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació 122/2016 presentada en relació amb la denegació de l'accés a la relació detallada de llocs de treball d'un Ajuntament que cobrin algun plus, complement personal no consolidable, o qualsevol altre concepte que no estigui recollit en Conveni i l'import dels mateixos.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent:

Antecedents

1. En data 11 de febrer de 2016, el Secretari General de la Secció Sindical d'un sindicat de l'Ajuntament va presentar davant l'Ajuntament un escrit mitjançant el qual demanava accés a la informació pública consistent en la relació detallada de llocs de treball de l'Ajuntament que cobrin algun plus, complement personal no consolidable, o qualsevol altre concepte que no estigui recollit en Conveni i l'import dels mateixos.
2. En data 23 de juny de 2016, la persona sol·licitant presenta una reclamació davant la GAIP, en què manifesta el seu desacord amb la denegació, per silenci administratiu, respecte de la seva sol·licitud d'informació pública.
3. En el si del procediment, l'Ajuntament adreça informe a la GAIP en què fonamenta la limitació d'accés a les dades sol·licitades en el dret a la protecció de dades de caràcter personal.
4. En data 6 de setembre de 2016, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti informe en relació amb la reclamació presentada.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en

l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió ha de demanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades, entesa com qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus relativa a persones físiques identificades o identificables sense esforços desproporcionats (arts. 5.1.f) i 5.1.o) del Reglament de desplegament de l'LOPD, (RLOPD), aprovat pel R. decret 1720/2007, de 21 de desembre). Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclogui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern .

II

Per la informació de què es disposa sembla clar que la sol·licitud afecta informació de caràcter personal.

D'entrada s'ha d'assenyalar que la informació sobre la retribució d'un lloc de treball pot oferir informació, encara que sigui indirectament, sobre la persona que l'ocupa, en cas que es pugui relacionar aquesta informació amb la persona treballadora sense esforços desproporcionats.

A més, en el cas que ens ocupa es demana l'accés a la informació relativa als llocs de treball de l'Ajuntament que cobrin algun plus, complement personal no consolidable, o qualsevol altre concepte que no estigui recollit en Conveni. Aquests conceptes retributius estan associats generalment a la persona que ocupa el lloc de treball, fet que reforçaria el caràcter personal d'aquesta informació.

Per tant, davant la possibilitat que directament o indirecta aquesta informació es relacioni amb les persones que ocupen els llocs de treball, cal valorar si el dret a la protecció de dades de les terceres persones afectades justifica la limitació o no del dret d'accés a la informació pública regulat a la Llei 19/2014 que invoca el sol·licitant.

Concretament, en el cas que ens ocupa es sol·licita la informació relativa als llocs de treball de l'Ajuntament que cobrin algun plus, complement personal no consolidable, o qualsevol altre concepte que no estigui recollit en Conveni, així com l'import dels mateixos.

III

La Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern, té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

L'article 18 de la Llei 19/2014 estableix que "les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda" (apartat 1).

L'esmentat article 2.b) defineix "informació pública" com "la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei".

En termes similars es pronuncia la Llei 19/2013 en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

No obstant això, d'acord amb l'article 20 i s. de la Llei 19/2014, el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis.

Tal com hem posat en relleu, en la mesura que indirectament o directa la informació sol·licitada revelaria informació sobre la persona que ocupa un determinat lloc de treball, s'ha de considerar informació de caràcter personal. Per això, caldrà tenir en compte el límit consistent en el dret a la protecció de dades de caràcter personal.

En aquest sentit, i pel que fa a la informació que es sol·licita que no té la consideració d'especialment protegida, l'article 24 de la Llei 19/2014 estableix:

"1. S'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits.

2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23 (dades especialment protegides), es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:

a) El temps transcorregut.

- b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.*
 - c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.*
 - d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.*
- (...)"

IV

Pel que fa al sistema de retribucions dels diferents llocs de treball, la Llei 19/2014 imposa directament determinats deures de publicitat activa.

La relació de llocs de treball (RLT) és l'instrument tècnic a través del qual es realitza l'ordenació de tots els llocs de treball d'una determinada organització. L'article 74 de l'EBEP es refereix a l'RLT en els termes següents:

"Les administracions públiques han d'estructurar la seva organització a través de relacions de llocs de treball o altres instruments organitzatius similars que compreguin, almenys, la denominació dels llocs, els grups de classificació professional, els cossos o escales, si s'escau, a què estiguin adscrits, els sistemes de provisió i les retribucions complementàries. Aquests instruments són públics."

L'article 29 del DL 1/1997 disposa que:

"La relació de llocs de treball és pública i ha d'incloure tots els llocs de funcionaris, laborals i eventuais existents en l'Administració de la Generalitat. El contingut de les relacions de llocs de treball ha de ser almenys el següent:

- a) La denominació i les característiques essencials dels llocs.*
- b) Els requisits essencials per ocupar-los.*
- c) El complement de destinació i, si s'escau, l'específic, si són llocs de personal funcionari.*
- d) El grup, la categoria professional i el règim jurídic aplicable per als llocs de caràcter laboral.*
- e) La forma de provisió dels llocs i, per als casos determinats per l'article 50, els sistemes d'accés.*
- f) Els requisits que han de complir els funcionaris d'altres administracions per poder accedir als llocs de treball mitjançant la corresponent convocatòria de provisió."*

Si bé en principi aquesta informació no seria de caràcter personal, atès que es refereix al lloc de treball i no a la persona que l'ocupa, aquesta informació, posada en relació amb les persones que ocupen un lloc de treball, pot oferir indirectament informació sobre una persona.

No obstant això, i des del punt de vista de l'avaluació de l'eficiència en la utilització dels recursos públics i, en concret, de les polítiques de personal seguides per l'Ajuntament, pot ser rellevant conèixer aquesta informació. De fet, la mateixa Llei 19/2014 estableix l'obligació de publicar *"la relació de llocs de treball del personal funcionari, laboral i eventual, i la plantilla i la*

relació de contractes temporals i d'interinatges no vinculats a cap lloc de treball de la dita relació de llocs" (art. 9.1 d).

Al marge de l'obligació de publicitat activa referida a la RLT, la Llei 19/2014 preveu altres obligacions relatives a les remuneracions. En aquest sentit, l'article 11.1 de la Llei 19/2014 estableix que s'han de fer públiques:

"b) 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 públic, les societats, les fundacions i els consorcis, i les indemnitzacions que han de percebre en deixar d'exercir el càrrec.

(...)

e) La informació general sobre les retribucions, indemnitzacions i dietes percebudes pels empleats públics, agrupada en funció dels nivells i els cossos."

Per tant, pel que fa als alts càrrecs de l'Ajuntament, la informació sobre totes les retribucions percebudes ha de ser publicada de manera individualitzada i abastaria l'import íntegre per qualsevol concepte retributiu, indemnització o dieta.

Quant a la resta de treballadors, les previsions de publicitat activa comporten només la necessitat de publicar la informació general sobre retribucions, incloent indemnitzacions i dietes, agrupades per nivells i cossos.

Si bé, com hem dit, sempre existeix la possibilitat d'acabar relacionant indirectament la informació retributiva associada a un lloc de treball amb la persona que l'ocupa, des del punt de vista de la protecció de dades l'accés a la dita informació no presenta cap obstacle pel fet que la publicació és objecte de previsió expressa en la Llei 19/2014.

No obstant això, aquesta Autoritat ja ha posat de manifest en ocasions anteriors (entre d'altres, Dictamen 36/2015, o Informes IAI 9/2016, i IAI 16/2016) que la qüestió seria diferent si la informació relativa a les retribucions de la resta de treballadors s'hagués de facilitar arran de l'exercici del dret d'accés a la informació pública per part d'un ciutadà. En aquest supòsit, caldria distingir dues situacions:

"a) Per una banda el personal que ocupa llocs de confiança o d'especial responsabilitat dins de l'organització, estigui vinculat amb l'empresa per un contracte d'alta direcció o d'un altre tipus. Tot i que en aquests casos la llei no preveu la publicació de les seves retribucions al Portal de la Transparència, pel que fa a les sol·licituds d'accés a la informació, en principi a aquest personal li poden ser extensibles les consideracions fetes respecte al personal directiu, atès que per la singularitat dels llocs i també pel nivell retributiu que solen portar associat, el coneixement de les seves retribucions pot ser rellevant per al control de la utilització dels recursos públics. Resultaria justificat en aquest cas facilitar informació individualitzada sobre els llocs, fins i tot identificant les persones afectades.

b) Per altra banda, pel que fa a la resta de personal en el qual no concorrin aquestes circumstàncies, en principi, atès que es tracta de llocs amb menor nivell de responsabilitat, i consegüentment amb un menor nivell retributiu, l'avaluació de la utilització dels recursos públics podria fer-se sense necessitat d'identificar les persones afectades.

S'ha de tenir en compte que la publicació dels ingressos d'una persona física facilita l'obtenció d'un perfil econòmic de la persona afectada que pot acabar tenint perjudicis per a la persona afectada, tant en l'àmbit professional, com davant d'institucions financeres, socialment etc.. Per això, no sembla que estigui justificat donar accés de manera generalitzada a les retribucions percebudes per cada treballador concret, més enllà de la possibilitat de facilitar la informació sobre les retribucions agrupada per categories o segons els diferents tipus de llocs de treball, atès que aquestes alternatives permeten fer una avaluació de la utilització dels recursos públics sense sacrificar innecessàriament el dret a la protecció de dades de les persones afectades.
(...)"

V

En el cas que ens ocupa, la secció sindical d'un sindicat de l'Ajuntament sol·licita l'accés a la informació detallada de tots els llocs de treball que estiguin cobrant algun plus o complement personal no consolidable, o qualsevol altre concepte que no estigui en conveni, així com l'import dels mateixos. En aquest sentit, la informació a la que es pretén tenir accés va més enllà de la continguda a l'RLT i, per la seva condició de complement personal, es relaciona directament amb la persona física que ocupa la plaça.

Per tant, des del moment en què es pogués identificar el preceptor dels conceptes retributius en qüestió, l'accés a aquesta informació comportaria l'accés a dades personals, de manera que caldrà tenir en compte els límits al dret d'accés, segons les previsions dels articles 20 a 24 de la Llei 19/2014.

L'article 20 de la Llei 19/2014 disposa que: *"El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis"* (apartat 1), i que *"Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia."* (apartat 2).

Segons disposa l'article 23 de la Llei 19/2014: *"Les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud."*

Per la informació tramesa per l'Ajuntament, la informació respecte de la qual es sol·licita l'accés es concreta en complements personals no consolidables per assumptió de funcions diferents a les del lloc de treball –en aquests casos la secció sindical té accés a la informació de l'assignació però no a les dades de la retribució– i complements per regularitzacions salarials derivades del respecte als drets salarials de les persones en la modificació de les seves condicions de treball.

Per tant, atesa la informació disponible, en principi no sembla que d'aquests conceptes retributius es derivi informació especialment protegida.

Vist que, en el cas que ens ocupa, no sembla que la informació en qüestió hagi de contenir dades especialment protegides, als efectes d'atorgar o denegar l'accés a la informació relativa als plusos o complements personals no consolidables o altres conceptes fora de conveni, és d'aplicació l'article 24 de la Llei 19/2014, segons el qual:

“1. S'ha de donar accés a (...).

*2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, es pot donar accés a la informació, amb la **prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades**. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, es 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.

(...).”

A aquesta mateixa ponderació de drets i interessos fa referència l'article 15.3 de la Llei 19/2013, al qual ens remetem.

Segons l'article 24.2.b) de la Llei 19/2014, un dels elements a tenir en compte a l'hora de dur a terme la ponderació és la finalitat de l'accés. En relació amb aquest element de ponderació, cal remarcar que qui demana l'accés és el Secretari General de la Secció Sindical d'un sindicat de l'Ajuntament.

Segons l'article 15 de l'EBEP es reconeix als empleats públics una sèrie de drets, entre d'altres, a la llibertat sindical i a la negociació col·lectiva, per als quals les organitzacions sindicals tenen atribuïdes una funció de representació dels treballadors i de garantia de l'exercici dels seus drets, en els termes precisats per l'EBEP (article 31 i següents).

Segons l'article 39.1 de l'EBEP, els òrgans específics de representació dels funcionaris són els delegats de personal i les juntes de personal i, com a tals, estan legitimats per exercir una sèrie de funcions en defensa dels drets i interessos dels treballadors públics (article 40 EBEP).

Així mateix, pel que fa al personal sotmès al dret laboral, l'Estatut dels Treballadors (ET) reconeix un dret d'informació del qual són titulars els òrgans de representació dels treballadors (en concret, els articles 62 i 63.1 es refereixen als Delegats de Personal i Comitès d'Empresa), que tenen atribuïdes una sèrie de funcions derivades de la seva naturalesa d'òrgans de participació dels treballadors.

Per tant, en el cas que ens ocupa cal fer avinent que la normativa aplicable (EBEP i ET) reconeix l'exercici d'aquestes funcions no als sindicats pròpiament, sinó específicament als òrgans de representació dels treballadors.

Com ha fet avinent aquesta Autoritat, entre d'altres en el Dictamen 70/2015, forma part de la filosofia de la legislació de transparència que les Administracions públiques hagin de retre comptes als ciutadans, en relació, entre d'altres qüestions, amb la gestió i el destí que aquestes donen als fons públics, com ara els que es destinen a les retribucions que perceben els treballadors del sector públic. Així, la legislació de transparència dota els ciutadans d'una capacitat de control sobre els fons públics, en definitiva, de fer un seguiment de la utilització dels diners públics.

En aquest sentit, el Preàmbul de la Llei 19/2013 estableix que:

“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.”

En la mateixa línia, segons el Preàmbul de la Llei 19/2014:

“En un context d'estat democràtic i de dret, tots els poders públics tenen la legitimitat que els dona la participació ciutadana en llur configuració (de manera directa o indirecta), la qual cosa obliga a donar compte a la ciutadania, d'acord amb el principi de responsabilitat, de la seva activitat i de la gestió dels recursos públics que s'han posat al seu abast.”

Si els ciutadans han de poder tenir aquesta capacitat de controlar i demanar comptes a les Administracions públiques, amb més motiu, si escau, cal reconèixer aquesta capacitat a una secció sindical, formada pel conjunt dels treballadors afiliats a un sindicat.

Des de la perspectiva de la protecció de dades, sempre que sigui possible dur a terme aquesta tasca de control a la que ens hem referit mitjançant informació dissociada, la informació s'haurà de facilitar sense identificar el treballador en qüestió.

No obstant això, en el cas que ens ocupa i atesa la informació disponible, estaríem en presència de complements personals o “ad personam” que, per definició, estan vinculats a la persona treballadora i no al lloc de treball. Per aquest motiu, sembla que serà necessari conèixer la identitat del treballador preceptor del complement per poder verificar si concorren en ell els requisits que han fonamentat l'atorgament del dit complement.

Per tant, per permetre el control de l'assignació d'aquests complements personals i, en definitiva, de la correcta administració dels fons públics, serà necessari facilitar la informació identificativa de la persona que té assignada aquesta classe de complements.

Un altre factor a tenir en compte és el fet que els conceptes retributius que ens ocupen no estan previstos al conveni. Com ha fet avinent aquesta Autoritat en l'Informe 9/2016, en referir-se a la sol·licitud d'identificació dels treballadors que ocupen llocs de treball fora de conveni, *“tenint en compte el caràcter excepcional d'aquests llocs de treball adquireix molta més rellevància el seu coneixement per a l'avaluació de l'actuació administrativa”*. Efectivament, el caràcter excepcional i la manca de publicitat que caracteritzen l'assignació de complements fora de conveni són elements que han de permetre una correcta ponderació.

D'altra banda, cal tenir en compte que, el fet de donar accés a les dades indetificatives del treballador que percep aquests complements així com a l'import dels mateixos, unit a la informació publicada en compliment de les obligacions de publicitat activa, facilita l'obtenció d'un perfil econòmic de la persona afectada que pot acabar comportant-li perjudicis tant en l'àmbit professional com personal.

No obstant això, és precisament en aquells àmbits on l'actuació administrativa podria conèixer un major grau de discrecionalitat en els que més justificada està la prevalença del dret a la informació sobre el dret a la protecció de dades. Aquest seria el cas dels complements personals que ens ocupen, ja que, a diferència d'altres conceptes retributius que com s'ha dit són objecte d'informació pública en aplicació de les diferents previsions de publicitat activa, aquests complements resten al marge de l'escrutini al que legítimament tenen dret els ciutadans –en aquest cas a través de l'acció de la secció sindical–.

Per tant, ateses les consideracions anteriors, estarà justificada la prevalença del dret d'accés sobre el dret a la protecció de dades, sens perjudici de la necessitat de donar audiència a les persones afectades.

En aquest sentit, no consta que s'hagi atorgat a les persones afectades el tràmit d'al·legacions previst a l'article 31.1 de la Llei 19/2014, de manera que es pugui conèixer si en les persones afectades concorre alguna circumstància personal concreta que justifiqui la limitació del dret d'accés.

D'acord amb això, no sembla que es pugui denegar l'accés a aquesta informació per motius de protecció de dades personals, sempre que s'hagi pogut dur a terme el tràmit d'audiència previst a la Llei 19/2014, i d'aquest tràmit no en resulti cap motiu que pugui justificar la denegació de l'accés.

Conclusió

La normativa de protecció de dades no impedeix lliurar la informació detallada de tots els llocs de treball que estiguin cobrant algun plus o complement personal no consolidable, o qualsevol altre concepte que no estigui en conveni, així com l'import dels mateixos.

Pel que fa a la informació sobre la identificació dels treballadors que perceben aquests conceptes retributius personals i fora de conveni, la protecció de dades personals no impedeix donar-hi accés, sempre que s'hagi pogut dur a terme el tràmit d'audiència previst a la Llei 19/2014, i d'aquest no en resulti cap motiu que pugui justificar la denegació de l'accés.

Barcelona, 23 de setembre de 2016