

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament davant la sol·licitud d'accés, presentada per una Associació, a determinats contractes de personal laboral temporal tramitats per la via d'urgència.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades escrit d'un Ajuntament en el qual exposa que va organitzar un casal d'estiu durant el mes de juliol pel qual va contractar personal laboral temporal per les tasques de monitor i auxiliar de lleure. La dotació de places cobertes amb el procés de selecció va resultar insuficient per complir amb la ràtio de participants/monitors exigits per la normativa, per la qual cosa va haver de contractar més personal amb caràcter d'urgència.

L'Associació ha sol·licitat en data 2 de desembre de 2016, poder veure els contractes del casal d'estiu tramitats per aquesta via d'urgència.

L'Ajuntament manifesta els seus dubtes respecte a facilitar l'accés a aquests contractes donada la gran quantitat de dades personals delicades que contenen, i sol·licita el parer de l'Autoritat en relació amb la sol·licitud formulada.

Analitzada la consulta, que no s'acompanya de cap altra documentació, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el dictamen següent:

I

(...)

II

La consulta es planteja en relació amb l'accés a la contractació de monitors i auxiliars de lleure per al casal d'estiu que van haver de ser contractats amb caràcter urgent. No es disposa dels contractes als quals es pretén accedir però per la seva naturalesa hi ha d'haver informació personal relacionada amb les persones que intervenen, això és els monitors o auxiliars de lleure contractats d'una banda, i la persona que actua en nom de l'Ajuntament contractant, d'altra.

Qualsevol informació personal entesa com, aquella 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), resta subjecta a l'empara de la Llei 15/1999, de 13 de desembre de protecció de dades de caràcter personal (LOPD).

D'acord amb l'article 3.i) de l'LOPD, qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat, constitueix cessió o comunicació de dades personals. Amb caràcter general, les dades personals només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de la finalitat directament relacionada amb les funcions legítimes del cedent i cessionari, amb el consentiment previ de l'interessat. No obstant això, d'acord amb l'article 11.2 a) l'LOPD és procedent la cessió de dades sense comptar amb el consentiment de l'interessat, quan aquesta cessió estigui emparada per una norma amb rang de Llei.

La Llei 19/2014, de 29 de desembre de 2014, de transparència, accés a la informació i bon govern, té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública i és d'aplicació als ens locals i les entitats que en depenen des de l'1 de gener de 2016 (disposició final quarta).

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).

La informació que es demana constitueix "*informació pública*" sotmesa al règim d'accés previst en la legislació de transparència. 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. En concret i pel que fa a la informació que conté dades de caràcter personal, cal valorar, si el dret a la protecció de dades de les persones afectades, justificaria o no la limitació del dret d'accés a la informació pública.

III

L'entitat que sol·licita l'accés és l'associació que, sota el nom de "...", estaria legalment constituïda i dotada de personalitat jurídica pròpia a efectes de poder exercir el dret d'accés reconegut a l'article 18 de la Llei 19/2014.

Tenint en compte quina és la documentació concreta a la qual es pretén accedir, això és, els contractes subscrits per l'Ajuntament amb personal laboral temporal per a la realització de tasques de monitor i auxiliar al casal d'estiu, que han estat tramitats per la via d'urgència, i a manca de major informació, analitzarem les dades que acostumen a contenir els contractes laborals temporals per obra o servei, tot això, d'acord amb les previsions de l'article 15 de l'Estatut dels Treballadors i la resta de normativa aplicable.

En els contractes hi ha de constar, d'una banda, les dades identificatives relacionades amb els subjectes - en aquest cas el personal de l'Ajuntament que actua en representació de l'ens local i les persones (monitors i auxiliars de lleure), que resulten contractades-, i d'altra banda, la informació relacionada amb l'objecte i que s'inclouria en les respectives clàusules contractuals.

Òbviament a l'expedient de selecció pot constar molta altra informació, però atès que, segons la consulta, la sol·licitud d'accés es limita a *“veure els contractes el casal d'estiu que es van fer per via d'urgència”*, en aquest dictamen ens centrarem només en aquesta qüestió.

IV

Pel que fa a la informació relacionada amb la persona que intervé en nom i representació de l'Ajuntament contractant, cal tenir en compte allò que disposa l'article 24.1 de la Llei 19/2014:

“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.”

Aquest supòsit inclou, amb caràcter general, les dades identificatives de la persones que han intervingut en els expedients per raó de les seves funcions, o de les persones que certifiquin les informacions que es sol·liciten, sempre que es tracti de dades que siguin estrictament necessàries per a l'exercici d'aquestes funcions. Això vol dir que, en principi, i tret que concorri alguna circumstància excepcional en la persona afectada (cas que es trobi en una situació d'especial vulnerabilitat), s'ha de donar accés al nom, cognoms i càrrec o lloc que ocupa l'empleat públic que subscriu el contracte en representació de l'Ajuntament contractant.

Respecte a aquesta qüestió i en línia amb el criteri mantingut per aquesta Autoritat en anteriors dictàmens, pot ser rellevant per a la ciutadania identificar la persona que realitza una actuació administrativa concreta i el càrrec o el lloc que ocupa. Altres dades identificatives com el DNI, o la signatura, no es consideren estrictament necessàries per a què el ciutadà pugui identificar la persona que intervé en el document (cosa que si ho és poder conèixer el nom i cognoms) i assolir la finalitat de transparència per la qual cosa caldria ometre-les, fent constar en la documentació que es lliuri, que aquesta es correspon amb el document original signat que consta en l'expedient, això sí, amb la signatura de l'empleat públic que lliura la documentació.

Per tant, en el cas que ens ocupa, i tret del nom, cognoms i càrrec que ocupa la persona que intervé en el contracte en nom i representació de l'Ajuntament, cal ometre la resta de dades identificatives corresponents al DNI, signatura i/o d'altres que hi puguin aparèixer.

V

Pel que fa a la informació relacionada amb les persones contractades, monitors/res i auxiliars de lleure, cal tenir en compte que tot i tractar-se d'informació relacionada directament amb l'organització i funcionament de l'administració i de persones que van acabar essent treballadors públics, en aquest cas no es tracta de facilitar només dades merament identificatives, (supòsit de l'article 24.1 de la Llei 19/2014). Hi ha també informació inclosa en els diverses clàusules contractuals, entre les quals s'inclourien a més de les pròpies sobre la categoria professional, descripció de funcions, durada, o lloc on s'ha de realitzar la tasca, (dades relatives a l'ocupació), i les dades corresponents a la retribució bruta total distribuïda, si

escau, en diferents conceptes retributius (dades retributives), això sense comptar amb eventuales clàusules específiques que hi pugui haver en algun cas, en relació amb treballadors en situació d'exclusió social, víctimes de violència de gènere, domèstica, o d'altres que siguin mereixedores d'una especial protecció, i que han de ser tractades de manera diferenciada.

Així, d'acord amb l'article 23 de la Llei 9/2014: *“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.”*

Segons l'Ajuntament, els contractes als quals es pretén accedir contenen moltes dades personals delicades. Escau advertir en aquest sentit, que si algun dels documents contingués informació mereixedora d' especial protecció, caldrà limitar l'accés a aquesta informació, tret que es disposi del consentiment exprés de les persones afectades, d'acord amb l'article 23 de la Llei 19/2014 i l'article 7 de l'LOPD.

Per tant, cas que hi hagi alguna clàusula contractual específica relacionada amb treballadors/res en situació d'exclusió social, víctimes de violència de gènere, domèstica, o d'altres que siguin mereixedores d'una especial protecció, caldrà ometre aquesta informació, sense descartar però, que es pugui donar accés a la resta d'informació que no en resulti afectada, tot això en aplicació del que disposa l'article 25.1 de la Llei 19/2014:

- 1. Si és aplicable algun dels límits d'accés a la informació pública establerts pels articles anteriors, la denegació d'accés només afecta la part corresponent de la documentació, i s'ha d'autoritzar l'accés restringit a la resta de les dades.*
- 2. Si la restricció d'accés o l'ocultació parcial de dades dificulta la comprensió de la informació, l'interessat pot sol·licitar audiència a l'Administració per a aclarir-ne la interpretació. L'Administració pot aportar els aclariments contextuals necessaris sempre que no revelin la informació que ha estat legalment ocultada.*
- 3. En el cas d'accés parcial a la informació pública, l'Administració ha de garantir, pels mitjans més adients, la reserva de la informació afectada per les limitacions legals.*

VI

Pel que fa a la resta de dades personals relacionades amb les persones contractades, cal aplicar allò que disposa l'article 24.2 de la Llei 19/2014:

“ 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.*
- (...)." "

Escau fer, per tant, una ponderació entre l'interès públic en la divulgació de la informació relacionada amb les persones contractades i el seu dret a la protecció de dades, però abans d'entrar a analitzar els diferents tipus de dades que en resultarien afectades, convé fer les següents consideracions.

La Llei 19/2014, preveu l'obligació 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). Es limita doncs, respecte a aquest tipus de contractes a que s'indiquin els contractes que s'hagin formalitzat per aquesta via, sense especificar quines són les dades que cal publicar.

En aquest cas però, es tracta de donar resposta a una sol·licitud que es formula en exercici del dret d'accés, dret que es configura, segons el preàmbul de la Llei de transparència com un dret que complementa la informació que el ciutadà pot obtenir per la via de la transparència, i això ens porta a haver de valorar quines són les dades relacionades amb les persones contractades, que poden ser rellevants per a l'interès públic en l'accés.

D'acord l'article 20 de la Llei 19/2014, "*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.*"

No s'especifiquen els motius pels quals l'Associació sol·licitant demanaria l'accés, element que tot i no ser necessari per a l'exercici del dret d'accés (article 18.2 de la Llei 19/2014), podria ser rellevant per tal de ponderar de manera raonada els diferents drets i interessos en joc.

Amb tot, atesos els termes en que es planteja la consulta i les especials circumstàncies en que s'haurien formalitzat aquests contractes, mitjançant un procediment àgil i poc reglat (signats i sotmesos posteriorment a informació del ple), pot ser rellevant conèixer tant la identitat de les persones que han estat contractades per aquesta via d'urgència, com la resta d'informació sobre l'objecte del contracte.

Escau per tant, analitzar la informació relacionada amb les persones contractades, la qual inclou dades de diversa naturalesa i què podríem agrupar en dos tipus: un, les dades identificatives (nom, cognom, DNI, telèfon, adreça, signatura, etc.); un altre, la informació relacionada amb l'objecte del contracte, o el que és el mateix, les diverses clàusules contractuals que inclourien informació sobre dades d'ocupació i dades retributives.

VII

Pel que fa a l'accés a les dades identificatives de les persones contractades, cal tenir en compte el que preveu la normativa respecte als processos de selecció de personal. En aquest sentit, es recorda que el Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP) estableix que els processos de selecció de personal en l'àmbit de les Administracions públiques es troben subjectes a una sèrie de principis, entre els quals convé destacar els de publicitat i de transparència (article 55.2.a) i b)).

En concret, l'accés es sol·licita respecte dels contractes tramitats per la via d'urgència, a l'empara de l'article 291 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i del règim local de Catalunya. D'acord amb l'apartat 3 d'aquest precepte, *"... 3. En el cas de màxima urgència, el nomenament del funcionari o la contractació de personal s'han de publicar al BOP i al DOGC, i se n'ha de donar coneixement al ple en la primera sessió que tingui."*

En la mateixa línia es pronuncia l'article 94.3 del decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament del personal al servei de les entitats locals, en preveure la publicació dels nomenaments tant de personal interí com de la contractació de personal laboral temporal. D'acord amb aquests preceptes, la contractació de personal en el cas de màxima urgència, exigeix en qualsevol cas, la publicació al BOP i al DOGC bé del nomenament d'interí, bé de la contractació temporal.

La pròpia Llei 19/2014, preveu en matèria de publicitat activa l'obligació de publicar, *"Les convocatòries i els resultats dels processos selectius de provisió i promoció professional"* (article 9.1 e). Així doncs, qualsevol ciutadà ha de poder accedir a conèixer la identitat de les persones aprovades en un procés selectiu dels ens locals de Catalunya, amb la puntuació final que han obtingut. Si el ciutadà pot accedir a la identitat de la persona seleccionada mitjançant un procés selectiu amb convocatòria pública, amb més motiu, ha de poder conèixer la identitat (nom i cognoms) de les persones seleccionades amb caràcter temporal i per mitjà d'un procediment excepcional d'urgència com seria el cas que ens ocupa.

Ara bé, la resta de dades identificatives, és a dir, núm. de DNI, núm. d'afiliació a la Seguretat Social, adreça, telèfon, signatura, i/o d'altres que hi puguin constar en els contractes, no es consideren necessàries per assolir la finalitat de transparència. Això ens porta a haver d'ometre aquestes dades abans de facilitar l'accés a aquests documents a terceres persones.

VIII

Pel que fa a l'accés a la informació continguda en el diverses clàusules contractuals que podríem considerar genèriques, cal tenir present que són contractes per cobrir llocs de treball que per la seva temporalitat no estan inclosos a l'RLT, instrument de caràcter públic en que s'inclouen tots els llocs de funcionaris, laborals i eventuais existents en l'Administració en aquest cas local.

D'acord amb l'article 74 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP) “ *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. Aquest instruments són públics.*”

Tenint en compte quina és la informació que ha de constar respecte als diferents llocs de treball inclosos a l'RLT, i que aquesta informació es pública i ha d'estar a l'abast de tothom, el mateix cal dir respecte a l'eventual accés a la informació referida, en aquest cas, a llocs de treball que no formen part de l'RLT. Aquests llocs, formen part també dels recursos humans de l'Administració el conjunt dels quals suposa una part important de la despesa pública, i ha de poder ser objecte d'avaluació i control per part de la ciutadania.

Des d'aquesta perspectiva, restaria justificat per la finalitat de transparència, l'accés al que serien les dades objectives relacionades amb la categoria professional del lloc de treball, les tasques o funcions a realitzar, la ubicació del centre de treball, jornada laboral, durada del contracte, i la retribució total bruta prevista per al lloc de treball, distribuïda en tot cas en diferents conceptes.

Dit això, i tenint en compte que no hi ha d'haver inconvenient des de la perspectiva de la protecció de dades en facilitar, d'una banda, la identitat de les persones seleccionades per ocupar els llocs i d'altra, les dades relacionades amb l'ocupació i les dades retributives corresponents al lloc assignat, la qüestió rau en determinar si restaria justificat en aquest cas, un accés directe i individualitzat sobre retribucions assignades al lloc amb identificació de la persona afectada.

Facilitar informació sobre retribucions íntegres, sigui directament –com seria en aquest cas–, o sigui de manera indirecta (quan es pugui relacionar el lloc amb la persona concreta que l'ocupa sense fer esforços desproporcionats), permet elaborar un perfil econòmic de la persona que ocupa el lloc, que pot acabar tenint perjudicis per a la persona afectada que poden estar relacionats amb la seva vida professional o social. En aquest cas, però , es tracta de contractes amb una durada molt limitada els quals haurien d'estar finalitzats, cosa que minimitzaria el possible perjudici que es pogués causar a les persones afectades.

En qualsevol cas, es recorda la necessitat de donar tràmit d'audiència a les persones afectades previst a l'article 31.1 de la Llei 19/2014, de manera que es pugui conèixer si concorre en aquestes, circumstància personal concreta que justifiqui la limitació del dret d'accés. Aquest pot ser un element a tenir en compte a l'hora de donar o no accés.

Respecte a l'accés a les retribucions de manera individualitzada i amb identificació del treballador/ra públic aquesta Autoritat ja s'ha pronunciat en anteriors dictàmens (IAI 9/2016 i CNS 28/2016, entre d'altres), i en línia amb el criteri adoptat, aquest accés resultaria justificat, a banda del personal directiu i d'altres persones que ocupin càrrecs de responsabilitat en la presa de decisions, associades a alts nivells retributiu o de confiança, quan l'accés es plantegi respecte d'aquells treballadors que per circumstàncies excepcionals ocupen llocs assignats amb un major grau de discrecionalitat per part de l'Administració.

En el cas que ens ocupa, les circumstàncies excepcionals que caracteritzen aquest tipus de contractació, justificaria l'accés a les retribucions previstes de manera individualitzada per aquests treballadors. És precisament en aquells àmbits on l'actuació administrativa es desenvolupa amb un major grau de discrecionalitat on més justificada està la prevalença del dret a la informació sobre el dret a la protecció de dades.

IX

Per últim, escau fer una darrera consideració respecte al silenci administratiu que sembla que s'hauria produït en aquest cas, si tenim en compte que la data de la presentació de la sol·licitud d'accés a l'Ajuntament.

D'acord amb l'article 35 de la Llei 1972014:

“1. Si l'Administració no resol i notifica dins el termini establert, la sol·licitud s'entén estimada, llevat que una norma amb rang de llei estableixi expressament un efecte desestimatori, total o parcial, amb relació a una determinada informació.

2. No es pot adquirir per silenci administratiu el dret d'accés si concorre algun dels límits establerts per aquesta o altres lleis per a tenir accés a la informació pública.”

(...)

Tenint en compte la concurrència en aquest cas de dades personals que poden suposar una limitació de l'accés a la informació sol·licitada, no es pot entendre adquirit per silenci el dret d'accés a la informació reclamada.

Conclusió

La normativa de protecció de dades no impediria, l'accés als contractes de personal laboral temporal tramitats amb caràcter urgent per cobrir els llocs de monitors/res i/o auxiliars del casal d'estiu municipal, sempre que s'hagi donat tràmit d'audiència a les persones afectades i no en resulti cap circumstància personal que pugui suposar una limitació de l'accés. Tot això sense perjudici que cal ometre amb caràcter previ a l'accés la informació següent:

- Les dades sobre els treballadors/res que per la seva naturalesa requereixin una especial protecció, l'accés a les quals ha d'esser limitat.
- Les dades identificatives (num. de DNI, núm d'afiliació a la Seguretat Social, signatura, telèfon, adreça o d'altres) de les persones que intervenen en els respectius contractes i que no són necessàries per assolir la finalitat perseguida.

Barcelona, 28 d'octubre de 2016