

Dictamen en relació amb una consulta sobre la cessió de dades a la Federació d'Educació d'un sindicat referent a la distribució de fons destinats a un Institut públic.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit en el que es demana un informe sobre la cessió de dades a la Federació d'Educació d'un sindicat referent a la distribució de fons destinats a un Institut públic.

En concret, l'escrit de consulta explica que es va concedir una subvenció a un Institut públic per a la realització de dues edicions del Certificat Professional de Sistemes Microinformàtics. La Federació d'Educació d'un sindicat sol·licita la identitat i els imports percebuts de forma individualitzada per cadascun dels professors que havien participat en la formació.

Analitzada la petició, la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el dictamen següent:

I

(...)

II

De la sol·licitud d'informe es dedueix que la petició d'informació (...) es limitaria a les retribucions concretes percebudes pels professors de l'Institut imputades al desenvolupament del mòdul formatiu en sistemes microinformàtics, que es finançava amb càrrec a una subvenció i es demana conèixer si es poden cedir aquestes dades sense consentiment exprés de les persones afectades.

Des del punt de vista de la protecció de dades personals, facilitar al sindicat reclamant aquesta informació personal dels professors de l'Institut constitueix una cessió de dades (article 3.i) LOPD) que, com a tal, s'ha de sotmetre al règim previst, amb caràcter general, per a les cessions o comunicacions de dades a la LOPD.

Així, l'article 11.1 de la LOPD estableix que *"les dades de caràcter personal objecte del tractament només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat"*. El mateix article disposa, en el seu apartat 2, que el dit consentiment no és necessari quan, entre d'altres excepcions, la cessió està autoritzada per una llei o norma amb rang de llei (lletra a) o quan el tractament respongui a la lliure i legítima acceptació d'una relació jurídica quin desenvolupament, compliment i control impliqui necessàriament la connexió d'aquest tractament amb fitxers de tercers.

III

Abans d'entrar a analitzar el fons de la qüestió i atès que la persona que reclama la informació és un sindicat convé determinar el règim jurídic aplicable a la sol·licitud.

La disposició addicional primera, apartat segon, de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC) estableix que *“l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei.”*

En tractar-se de dades sol·licitades per un sindicat relatives a treballadors d'un institut públic, per tal d'analitzar el règim de comunicació o cessió de dades caldrà estar al que preveu la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP).

Així l'article 15 de l'EBEP reconeix als empleats públics, entre d'altres el dret a la llibertat sindical i a la negociació col·lectiva i s'atribueix a les organitzacions sindicals funcions de representació dels treballadors, i de garantia de l'exercici dels seus drets, en els termes precisats pels articles 31 i següents de l'EBEP.

L'article 40 de l'EBEP, regula les funcions i la legitimació dels òrgans de representació, i disposa que:

“1. Les juntes de personal i els delegats de personal, si s'escau, tenen les funcions següents, en els seus àmbits respectius:

a) Rebre informació sobre la política de personal, així com sobre les dades referents a l'evolució de les retribucions, evolució probable de l'ocupació en l'àmbit corresponent i programes de millora del rendiment.

b) Emetre informe, a sol·licitud de l'Administració pública corresponent, sobre el trasllat total o parcial de les instal·lacions i implantació o revisió dels seus sistemes d'organització i mètodes de treball.

c) Ser informats de totes les sancions imposades per faltes molt greus.

d) Tenir coneixement i ser escoltats sobre l'establiment de la jornada laboral i horari de treball, així com sobre el règim de vacances i permisos. e) Vigilar el compliment de les normes vigents en matèria de condicions de treball, prevenció de riscos laborals, Seguretat Social i ocupació, i exercir, si s'escau, les accions legals oportunes davant els organismes competents.

f) Col·laborar amb l'Administració corresponent per aconseguir l'establiment de totes les mesures que procurin el manteniment i l'increment de la productivitat.

2. (...).”

L'article 40 habilitaria als representants dels treballadors per a rebre determinada informació entre d'altres, sobre *“l'evolució de les retribucions”*, en exercici de les funcions de vigilància i control que aquesta norma els atribueix. No trobem doncs en aquesta norma habilitació suficient per a la comunicació als representants dels treballadors de les dades objecte de la consulta, relatives a les retribucions concretes rebudes per part dels professors de l'Institut imputades a l'execució de les actuacions subvencionades.

Cal tenir en consideració, a més, que l'article 39 de l'EBEP estableix que els òrgans específics de representació dels funcionaris són els delegats de personal i les juntes de personal, i com a tals són aquests els òrgans que estarien legitimats per a rebre la informació a que fa referència l'article 40 de l'EBEP. En el cas que ens ocupa (...), per

la informació aportada amb la consulta, no acredita la condició de representant dels treballadors en els termes de l'article 39 de l'EBEP.

No existint altres previsions específiques en matèria d'accés per a la matèria objecte de la consulta, serà d'aplicació el règim general establert per la legislació de transparència.

IV

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

L'article 18 de la LTC 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”*.

El dret d'accés es configura com un dret que complementa la informació que el ciutadà pot obtenir per via de la publicitat activa. En la mesura que les dades objecte de la consulta formarien part de la documentació tramesa per a la justificació de la subvenció atorgada, procedeix analitzar si per la via de la publicitat activa en matèria de subvencions, que preveu l'article 15 de la LTC, existeix habilitació per a la cessió de les dades objecte de la consulta.

Així l'article 15 de la LTC estableix:

“1. La informació relativa a les subvencions i els ajuts públics que els subjectes obligats han de fer pública en aplicació del principi de transparència ha d'incloure:

a) Una relació actualitzada de les subvencions i altres ajuts que els subjectes obligats tinguin previst de convocar durant l'exercici pressupostari, amb la indicació de l'objecte o finalitat i la descripció de les condicions per a ésser-ne beneficiari.

b) Els objectius, a efectes d'utilitat pública o social, que pretén assolir la subvenció o l'ajut i els efectes que la mesura de foment pot produir en el mercat, si escau.

c) Les subvencions i els ajuts públics atorgats, amb la indicació de l'import, l'objecte i els beneficiaris. Aquesta informació ha d'incloure les subvencions i els ajuts, ha d'estar actualitzada i ha de fer referència als darrers cinc anys. També ha d'incloure les subvencions i els ajuts atorgats sense publicitat i concurrència si aquests requisits s'han exceptuat, en els casos establerts legalment. En el cas de subvencions i ajuts públics atorgats per motius de vulnerabilitat social, s'ha de preservar la identitat dels beneficiaris.

d) La informació relativa al control financer de les subvencions i els ajuts públics atorgats.

*e) **La justificació o retiment de comptes per part dels beneficiaris de la subvenció o ajut atorgats.** “*

Com veiem la LTC estableix una obligació de publicitat activa respecte de les subvencions i els ajuts públics detallant quina informació s'ha de fer pública i amb una

previsió expressa de publicitat de la justificació o retiment de comptes efectuada pels beneficiaris de la subvenció o ajut atorgat.

Aquesta Autoritat ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre les previsions de l'article 15 de la LTC, en l'informe IAI 10/2017. En aquell cas es posava de manifest que *“hi ha determinada informació relativa a la justificació de les subvencions que en la mesura que ha d'ésser pública, també pot ser coneguda per la persona reclamant”*.

Tanmateix, la previsió de fer pública la justificació o retiment de comptes de l'article 15.1.e), *“no s'ha d'entendre com una habilitació general per publicar tots i cadascun dels documents aportats pels beneficiaris d'una determinada subvenció o ajut públic, els quals poden contenir informació de diversa naturalesa, incloses dades personals, fins i tot, de caràcter sensible o mereixedores d'especial protecció (article 7 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal.”*

En conseqüència, els ens obligats podrien donar compliment a les obligacions de publicitat activa en l'activitat subvencional mitjançant la publicació de l'informe de fiscalització resultant del control intern o revisió de la documentació justificativa aportada per les entitats beneficiàries de la subvenció.

Per tant, en la mesura que no ha de ser pública tota la documentació aportada pels beneficiaris per a la justificació de les actuacions portades a terme, no podem concloure amb caràcter general que la regulació prevista en l'article 15.1.e) de la LTC resulti norma habilitant per a l'accés a la informació sol·licitada.

Per altra banda, tampoc sembla que les obligacions en matèria de publicitat activa pel que fa a les retribucions dels treballadors del sector públic permetin concloure la procedència de lliurar la informació sol·licitada en el cas que ens ocupa.

En aquest sentit, l'article 11.1 de la Llei 19/2014 disposa 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 públics, 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.”

D'acord amb això, només existiria l'obligació de publicar informació individualitzada sobre les retribucions percebudes pels professors que han participat en el programa si es tractés d'alts càrrecs (art. 4.2.a) de la Llei 19/2014), circumstància que per la informació de què es disposa no sembla que concorri en el cas que ens ocupa.

Per tant, caldrà veure si més enllà de les previsions en matèria de publicitat activa, la regulació del dret d'accés continguda a la legislació sobre transparència permet l'accés a aquesta informació.

IV

Segons l'article 20.1 de la LTC, el dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, i només pot ser denegat o restringit per les causes expressament

establertes per les lleis. Segons l'article 20.2 de la LTC, les limitacions legals al dret d'informació pública han d'esser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, i s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret d'accés.

Els límits relatius a la protecció de dades de caràcter personal venen regulats en els articles 23 i 24 de la LTC, en els termes següents:

En relació amb la limitació d'accés a dades especialment protegides, l'article 23 de la LTC, disposa:

“Les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'esser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, la 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.”

Pel que fa a l'accés a la resta d'informació personal que no tingui la consideració de dades especialment protegides, l'article 24 de la LTC disposa:

“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, 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.

3. Les sol·licituds d'accés a la informació pública que es refereixin només a dades personals del sol·licitant s'han de resoldre d'acord amb la regulació del dret d'accés que estableix la legislació de protecció de dades de caràcter personal.”

Els imports percebuts de forma individualitzada per part de professors de l'Institut, beneficiari d'una subvenció, no són dades especialment protegides. Per tant, caldrà estar al resultat de la ponderació entre la satisfacció de l'interès legítim en la publicitat de les dades i l'interès o els drets i llibertats fonamentals de les persones afectades.

Hem de tenir en consideració que el preàmbul de la LTC recorda que aquesta norma dóna compliment al mandat de l'article 71.4 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya que obliga a fer pública la informació necessària perquè la ciutadania pugi avaluar la gestió de l'Administració de la Generalitat, i regula la transparència com *“una obligació a càrrec de l'Administració que ha de facilitar de manera proactiva –es a dir, sense necessitat de demanda expressa- la informació sobre dades i continguts de diversa naturalesa que són referencials respecte de la seva organització, funcionament, presa de decisions més importants i la gestió dels recursos públics”*.

En aquest sentit, en matèria de retribucions, i d'acord amb el criteri sostingut per l'Autoritat de manera reiterada, en relació amb l'accés a informació retributiva dels treballadors que no siguin alts càrrecs o no formin part dels màxims òrgans de direcció dels respectius ens que resulten obligats per la Llei 19/2014, escau apuntar que si bé sempre existeix la possibilitat d'acabar relacionant indirectament la informació retributiva associada a un lloc de treball amb la persona que l'ocupa, facilitar aquesta informació de manera que s'identifiqui directament les persones afectades resulta una mesura més intrusiva per a la protecció de dades de caràcter personal, que només sembla justificada en determinats casos en què les característiques del lloc de treball ho justifiquin.

Això obliga a distingir dues situacions:

- a) Per una banda el personal que ocupa llocs de confiança o d'especial responsabilitat dins l'organització. 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, 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.

Ara bé, cal tenir en compte també que 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. Això hauria de permetre tenir coneixement de la forma com s'han emprat els fons públics en què consistia la subvenció. Però cal recordar que l'objectiu de la transparència és permetre el control de l'actuació de l'administració, i en aquest cas, en concret, de la utilització dels fons públics, i no en canvi el control dels ciutadans.

Per això, aquesta activitat de control pot ser duta a terme de manera plenament respectuosa amb els drets de les persones afectades oferint informació sobre els complements salarials que poden haver percebut els professors del centre de manera anonimitzada, de manera que es pugui conèixer el nombre de professors afectats, la retribució percebuda per cadascun d'ells per raó de la participació en aquest programa.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara, es fan les següents,

Conclusions,

Tenint en compte les circumstàncies es considera que, per tal que el lliurament de la informació sobre els imports percebuts de forma individualitzada per cadascun dels professors per haver participat en les dues edicions del Certificat Professional de Sistemes Microinformàtics subvencionat pel Servei d'Ocupació de Catalunya sigui plenament respectuós amb el dret a la protecció de dades de caràcter personal, s'hauria de dur a terme de manera anonimitzada.

Barcelona, 7 de juliol de 2017