

Reclamació: 321/2018

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb l'accés per una secció sindical a la informació sobre les hores extraordinàries realitzades l'any 2017 pels treballadors 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 321/2018 presentada per una secció sindical contra un Ajuntament per la manca de resposta a la petició d'accés a les hores extraordinàries realitzades l'any 2017 pels treballadors de l'Ajuntament.

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

Antecedents

1. En data 25 de juliol la representació de la secció sindical d'un Ajuntament, presenta davant l'Ajuntament una sol·licitud d'accés al llistat d'hores extraordinàries realitzades per cada treballador durant l'any 2017.
2. En data 31 d'agost de 2018, té entrada a la GAIP la reclamació efectuada per la Secció sindical de l'Ajuntament per la qual reitera la petició realitzada per manca de resposta de l'Ajuntament.
3. En data 5 de setembre de 2018 la GAIP sol·licita a la reclamant que concreti els motius que li porten a presentar la reclamació. El dia 7 de setembre la reclamant dona resposta al requeriment realitzat per la GAIP.
4. En data 7 de setembre de 2018 l'Ajuntament lliura una còpia a la Secció sindical del decret del regidor delegat de 31 d'agost de 2018, en el qual desestimen l'accés.
5. En data 17 de setembre de 2018, la GAIP sol·licita informe a l'Ajuntament en relació amb aquesta reclamació.
6. En data 26 de setembre de 2018, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti l'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 n'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. 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 conclouï 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 (en endavant, LTC).

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades de caràcter personal.

II

El Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (en endavant, RGPD), defineix les dades personals com "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona;*"

Les dades de què disposa l'Ajuntament, que identifiquen i es refereixen directament als treballadors, així com altres dades que puguin referir-se més específicament al lloc de treball que ocupen, però que s'associen o es vinculen a un treballador concret, i que per tant l'identifiquen, són dades de caràcter personal i queden protegides pels principis i garanties que estableix l'RGPD.

L'RGPD disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1. En concret, l'apartat e) disposa, que el tractament serà lícit si "*es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento*".

L'article 6.3 de l'RGPD, estableix que la base del tractament indicat en l'article 6.1 e) ha d'estar establerta pel Dret de la Unió europea o pel dret dels Estats membres que s'apliqui al responsable del tractament. La remissió a la base legítima establerta conforme el dret intern dels estats membres a què fa referència aquest article, requereix, en el cas de l'Estat Espanyol, que la norma de desenvolupament, per tractar-se d'un dret fonamental, tingui rang de llei (article 53 CE).

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

En concret, l'article 18 de l'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"*. Per tant, la informació que es demana és *"informació pública"* sotmesa al règim d'accés previst en la legislació de transparència.

La reclamació s'interposa contra la manca de resposta a la sol·licitud d'accés al llistat de les hores extraordinàries realitzades pels treballadors de l'Ajuntament durant l'any 2017, tot i que amb posterioritat l'Ajuntament va donar resposta desestimant l'accés. Aquesta informació és informació pública als efectes del l'article 2.b) LTC i, per tant, resta sotmesa al règim d'accés previst en la legislació de transparència.

En aquest context, cal analitzar si per la via de l'exercici del dret d'accés a la informació pública reconegut a la legislació de transparència, existiria habilitació legal per accedir la reclamant a dita informació.

III

La informació pública a la qual es pretén accedir conté dades personals. En aquest sentit, cal tenir en compte els límits previstos en els articles 21, 23 i 24 de l'LTC. La informació retributiva dels treballadors no té la consideració dada especialment protegida (article 23 LTC). Per tant, caldrà aplicar l'article 24.2 LTC, segons el qual:

"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.

(...)."

Així, l'accés a la informació personal sol·licitada passa per una ponderació raonada prèvia entre l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades.

Abans però, cal fer avinent, que la persona que presenta la sol·licitud d'accés davant l'Ajuntament ho fa en nom i representació d'una Secció sindical. Segons consta en el decret de l'Ajuntament, de 31 d'agost de 2018, tramés a la GAIP, aquesta persona forma part de la Junta de Personal Funcionari en representació del sindicat i del personal funcionari. Aquesta qüestió és rellevant, atès que són les juntes o delegats de personal (art. 39 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, en endavant TRLEBEP), així com el Comitè d'Empresa (art. 63 de l'Estatut dels Treballadors, en endavant ET), els òrgans específics de representació dels funcionaris i dels treballadors públics amb contracte laboral respectivament, i com a tals, exerceixen les funcions que els atorga la corresponent normativa (art. 40 TRLEBEP i 64 ET), entre d'altres, la funció de vigilància del compliment de la normativa vigent.

Feta aquesta consideració, segons es desprèn dels termes en que es formula l'accés, el que es demana és informació retributiva, en concret les hores extraordinàries, associada a cada treballador concret i acotada a un període temporal determinat (any 2017). La informació sobre hores extraordinàries realitzades per un treballador forma part de les retribucions complementàries que estan essencialment vinculades no al lloc de treball sinó a la persona física que l'ocupa, i s'han de correspondre amb les quanties fixades per cada administració amb les limitacions normatives que correspongui. Escau apuntar que la quantia concreta percebuda per cada treballador per aquest concepte no forma part de l'RLT.

Dit això, convé recordar les previsions en matèria de publicitat activa que estableix per les retribucions l'article 11.1 de l'LTC. Segons aquest precepte, les retribucions percebudes pels alts càrrecs locals han de ser publicades al portal de manera individualitzada per a cada lloc de treball i per qualsevol concepte retributiu, indemnització o dieta. Sobre això, l'article 4.2.b) de la Llei 19/2014 disposa que, als efectes del que estableix la llei, tenen consideració d'alts càrrecs, al servei de l'Administració local, *“els representants locals i els titulars dels òrgans superiors i directius, d'acord amb el que estableix la legislació de règim local”*. Aquest mateix criteri es pot fer extensible respecte del personal que ocupa llocs de confiança, d'especial responsabilitat dins de l'organització, de lliure designació, o que comporten un alt nivell retributiu.

Així, 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 aquesta informació, cal tenir en compte que es tracta de llocs que per la seva singularitat 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. En aquests casos, resultaria justificat facilitar informació retributiva individualitzada, fins i tot identificant les persones afectades, i que podria incloure les hores extraordinàries realitzades.

Pel que fa a la resta de treballadors, la informació sobre retribucions ha de ser publicada de manera agregada, és a dir, associada als llocs de treball de l'Administració pública de què es tracti agrupats en funció dels nivells i els cossos als quals pertanyin, sense que, en aquest sentit, s'hagi d'indicar la identitat de la persona concreta que ocupa un determinat lloc de treball.

En aquest sentit, en la mesura que aquesta informació ha de fer-se pública, cap dubte pot generar des de la perspectiva del dret a la protecció de dades de les persones afectades, el dret d'accés de l'ara reclamant. Ara bé, la informació sobre les hores extraordinàries realitzades no es troba entre aquesta informació que cal publicar.

IV

En aquest punt, cal valorar quina és la finalitat que persegueix l'accés al llistat de les hores extraordinàries de cada treballador, corresponent a l'any 2017. Segons la reclamant, el motiu respon "*al fet que ens cal controlar que en cap cas s'excedeixi el límit legal de 80 hores extres anuals per treballador/a*".

L'article 40.1.a) de l'EBEP, disposa que les Juntes de personal i els Delegats de personal han de 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 sobre programes de millora del rendiment. Pel que fa a l'article 64 de l'ET, el Comitè d'empresa té dret a ser informat sobre les qüestions que puguin afectar els treballadors, i sobre la situació de l'empresa i l'evolució de l'ocupació d'aquesta, entre d'altres.

L'Acord regulador de les condicions de treball dels funcionaris de l'Ajuntament d'aplicació al personal funcionari (article 48), i el Conveni Col·lectiu de treball del personal laboral de l'Ajuntament (article 18), preveuen que els representants dels treballadors en coneixeran el detall i el nombre de les gratificacions extraordinàries que s'hagin realitzat.

En aquest cas, per exercir aquestes funcions de vigilància podria ser necessari disposar d'una relació individualitzada d'hores extraordinàries realitzades pels treballadors. Això permetria a l'òrgan de representació dels treballadors comprovar la correcta assignació d'hores. No obstant això, aquesta finalitat es pot acomplir igualment sense necessitat de sacrificar la privacitat dels treballadors afectats.

Cal recordar que d'acord amb l'article 5.1 b) de l'RGPD "*los datos serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados ("minimización de datos")*".

S'ha de tenir en compte que la divulgació d'informació sobre els ingressos d'una persona física facilita l'obtenció d'un perfil econòmic de la persona afectada que li pot acabar causant perjudicis tant en l'àmbit professional, com davant d'institucions financeres, socialment etc. Si bé en aquest cas la informació retributiva només seria referida a un dels complements salarials (hores extraordinàries), el cert és que la reclamant pot obtenir informació sobre el sou base, i complements retributius dels llocs de treball que ocupen els empleats públics, via publicació de l'RLT i la Llei de pressupostos corresponent o disposar de la còpia bàsica del contracte i per tant, conèixer el sou i altres complements retributius pactats.

Cal recordar que en un cas com el que ens ocupa la finalitat no persegueix el control dels treballadors, sinó el control de l'actuació municipal.

Per això, en aquest supòsit, la finalitat de transparència es pot assolir igualment aplicant el que es coneix en termes de l'RGPD com a seudonimització: "*el tratamiento de datos personales de manera tal que ya no puedan atribuirse a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que dicha información adicional figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable,*" (article 4.5 RGPD).

A tal efecte, es podria facilitar el llistat amb les hores extres realitzades per cada treballador, substituint el seu nom i cognoms per un codi numèric assignat a cadascun

d'ells, de tal manera que permetés veure i controlar la distribució d'aquestes hores entre el col·lectiu de treballadors agrupats per categories professionals. Cal apuntar que es pot dur a terme si es tracta de llocs de treball de l'ajuntament que compten amb un nombre de treballadors suficientment ampli, de tal manera que identificar cada treballador requereix terminis o activitats desproporcionats.

Així, el codi hauria de mantenir-se en la comunicació que s'efectués en aquest sentit a la reclamant, als efectes de poder veure l'acumulació d'hores extres assignades a cadascun d'ells, però caldria que només s'utilitzés per al seguiment de la realització d'hores extres, i no per a qualsevol altra informació diferent a aquest tractament concret, ja que, si es fes un ús amb caràcter general per a totes les actuacions realitzades en l'àmbit laboral del treballador, seria fàcil que el creuament de diverses dades que pogués obtenir el comitè d'empresa, fes possible la seva identificació i acabaria tenint el mateix resultat que el que pot tenir identificar els treballadors amb el seu número de DNI.

A més, per tal que aquests codis resultin efectius des de la perspectiva de la protecció de dades, cal assegurar que la identitat del treballador només sigui coneguda per qui atribueix el codi, de manera que el treballador no resulti identificable per cap altra persona, entre d'altres, pels representants dels treballadors que rebran aquesta informació.

De tot l'exposat, es considera que l'opció de facilitar un llistat de les hores extraordinàries junt amb un codi numèric en substitució del nom i cognoms dels treballadors seria la més idònia, per tal de trobar en aquest cas el just equilibri entre el dret a la protecció de dades personals dels treballadors afectats i el dret d'accés a informació pública de la sol·licitant.

V

Finalment, cal fer avinent la importància de donar trasllat de la sol·licitud a les persones afectades, tal com preveuen els articles 31.1 i 42 de la LTC, bé per part de l'Ajuntament, durant la tramitació de la sol·licitud d'accés, bé per la GAIP durant el procediment de reclamació, de manera que es pugui conèixer si concorre alguna circumstància personal concreta que justifiqui la limitació del dret d'accés. A aquests efectes, la GAIP pot utilitzar les dades que consten a l'expedient per posar-se en contacte amb les persones afectades o bé sol·licitar a l'Ajuntament que els faciliti les dades que puguin ser emprades per posar-s'hi en contacte.

Conclusions

La normativa de protecció de dades no impediria l'accés de la reclamant al llistat d'hores extraordinàries realitzades pels càrrecs electes, alts càrrecs i directius de la corporació i la resta de personal que ocupi llocs de confiança, de lliure designació, d'especial responsabilitat dins l'organització o que impliquin alts nivells retributius.

Pel que fa a la resta de treballadors, la normativa de protecció de dades no impediria l'accés al llistat d'hores extraordinàries realitzades pels treballadors municipals durant el període de temps sol·licitat, sempre que aquesta informació es faciliti substituint el nom i cognoms dels treballadors per un codi numèric.

Barcelona, a 9 d'octubre de 2018