

Dictamen sobre la consulta formulada por una entidad pública en relación con el acceso a la información laboral y retributiva del personal de la entidad.

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de una entidad pública en el que se pide que la Autoridad emita un dictamen en relación con la petición de acceso a información laboral y retributiva del personal de la entidad.

En concreto, según detalla la consulta, esta es la información que se pide:

- La plantilla, la relación de puestos de trabajo y el régimen retributivo que en todo caso incluya la retribución bruta íntegra —retribuciones básicas y complementarias— de cada puesto de trabajo de la entidad, incluyendo el personal eventual y contratado como asesor de todos los grupos políticos constituidos a partir del día 3 de enero de 2011 y hasta la presente fecha.
- Nombre y apellidos de las personas que ocupan cada puesto de trabajo, incluyendo el personal eventual y contratado como asesores de todos los grupos políticos constituidos en la entidad a partir del día 3 de enero de 2011, en cuanto que datos meramente identificativos en los términos del apartado 24.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, y del Dictamen 13/2016 de la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT).

Analizada la consulta, que no se acompaña de ninguna otra documentación, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, emito el siguiente dictamen:

I

(...)

II

La Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD) es de aplicación “a los datos de carácter personal registrados en soporte físico que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado” (artículo 2.1), entendiéndose por dato de carácter personal “cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables” (artículo 3.a). La información laboral y retributiva de los empleados públicos es información de carácter personal que está sujeta a la LOPD.

De acuerdo con el artículo 3.i) de la LOPD, constituye cesión o comunicación de datos personales “cualquier revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado”. Con carácter general, los datos personales solo podrán ser comunicados a un tercero para el

cumplimiento de la finalidad directamente relacionada con las funciones legítimas del cedente y cesionario, con el consentimiento previo del interesado. Sin embargo, el artículo 11.2 a) de la LOPD habilita la cesión de datos personales sin contar con el consentimiento del interesado cuando esta esté amparada en una norma con rango de ley.

En esta línea se pronuncia el nuevo Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos personales y la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos [RGPD]), en vigor desde el 25 de mayo de 2016, y que será aplicable a partir del 25 de mayo de 2018 (artículo 99 del RGPD).

El artículo 6 (RGPD) establece que hay que contar con una base que legitime el tratamiento, ya sea el consentimiento de la persona afectada, ya sea alguna de las demás circunstancias previstas, como, por ejemplo, que “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento (6.1.c), o que “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento” (6.1.e), y que este esté reconocido en una base jurídica de acuerdo con las previsiones de los apartados 2 y 3 del mismo artículo.

El apartado 3 de este precepto dispone: “La base del tratamiento indicado en el apartado 1, letras c) y e), deberá ser establecida por:

- a) el Derecho de la Unión, o
- b) el Derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento.

La finalidad del tratamiento deberá quedar determinada en dicha base jurídica o, en lo relativo al tratamiento a que se refiere el apartado 1, letra e), será necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento. Dicha base jurídica podrá contener disposiciones específicas para adaptar la aplicación de normas del presente Reglamento, entre otras: las condiciones generales que rigen la licitud del tratamiento por parte del responsable; los tipos de datos objeto de tratamiento; los interesados afectados; las entidades a las que se pueden comunicar datos personales y los fines de tal comunicación; la limitación de la finalidad; los plazos de conservación de los datos, así como las operaciones y los procedimientos del tratamiento, incluidas las medidas para garantizar un tratamiento lícito y equitativo, como las relativas a otras situaciones específicas de tratamiento a tenor del capítulo IX. El Derecho de la Unión o de los Estados miembros cumplirá un objetivo de interés público y será proporcional al fin legítimo perseguido”.

En el considerando 45 del RGPD se expone que cuando el tratamiento “...se realice en cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento, o si es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos, el tratamiento debe tener una base en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros. El presente Reglamento no requiere que cada tratamiento individual se rija por una norma específica. Una norma puede ser suficiente como base para varias operaciones de tratamiento de datos basadas en una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento, o si el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una

misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos. La finalidad del tratamiento también debe determinarse en virtud del Derecho de la Unión o de los Estados miembros (...).

La Ley 19/2014 establece en el artículo 18 que “las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida” (apartado 1). El mencionado artículo 2.b) define “información pública” como “la información elaborada por la Administración y la que esta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido por la presente ley”.

La información solicitada es “información pública” a efectos de la legislación de transparencia y queda sometida al régimen de acceso previsto en esta ley. Ahora bien, el derecho de acceso no es un derecho absoluto y, de acuerdo con el artículo 20 y siguientes de la Ley 19/2014, puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes.

En concreto y en cuanto al acceso a información que contiene datos de carácter personal, habrá que valorar la naturaleza de los datos personales afectados, aplicar los criterios previstos en los artículos 23 y 24 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC), analizar la finalidad concreta que persigue el acceso y determinar cuál es la información personal que sería estrictamente necesaria para el cumplimiento de esta finalidad, que se enmarcará en el objeto de la ley descrito en el artículo 1.2 de la LTC.

En el caso que nos ocupa se solicita diferente información:

- a) Información sobre la plantilla y la relación de puestos de trabajo.
- b) El régimen retributivo que en todo caso incluya la retribución bruta íntegra —retribuciones básicas y complementarias— de cada puesto de trabajo, incluyendo personal eventual y contratado como asesor de todos los grupos políticos constituidos a partir del día 3 de enero de 2011 y hasta la presente fecha.
- c) Identificación con nombre y apellidos de las personas que ocupan o han ocupado cada puesto de trabajo, incluyendo el personal eventual y contratado como asesores de todos los grupos políticos constituidos en la entidad a partir del día 3 de enero de 2011.

Aunque las tres cuestiones están estrechamente relacionadas, las analizaremos separadamente.

Parece claro desde un principio que la solicitud de acceso que se analiza no conlleva el acceso a datos especialmente protegidos a los que se refiere el artículo 23 de la Ley 19/2014, dado que solo se trata de datos identificativos, datos relativos al puesto de trabajo y datos sobre la retribución íntegra.

En este sentido, y en cuanto a la información que se solicita, que no tiene la consideración de especialmente protegida, el artículo 24 de la Ley 19/2014 establece:

“1. Se debe dar acceso a la información pública si se trata de información directamente relacionada con la organización, el funcionamiento o la actividad pública de la Administración que contenga datos personales meramente identificativos salvo que, excepcionalmente, en el caso concreto tenga que prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos.

2. Si se trata de otra información que contiene datos personales no incluidos en el artículo 23 [datos especialmente protegidos], se puede dar acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para realizar dicha ponderación deben tenerse en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:

- a) El tiempo transcurrido.
 - b) La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan.
 - c) El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad.
 - d) El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas.
- (...)”.

III

En cuanto a la información sobre la plantilla y la relación de puestos de trabajo (RPT), esta información no contiene en principio información de carácter personal. La RPT se refiere al puesto y no a la persona que lo ocupa.

Ahora bien, esta información, puesta en relación con las personas que ocupan un puesto de trabajo —y con determinados puestos de trabajo singulares esto puede hacerse con cierta facilidad—, puede terminar ofreciendo información sobre la persona que ocupa un determinado puesto (titulación, retribución bruta aproximada, localidad donde trabaja, etc.), y por lo tanto puede ofrecer indirectamente información sobre una persona.

Al respecto, la Ley de transparencia, al regular la publicidad activa, establece la obligación de publicar “la relación de puestos de trabajo del personal funcionario, laboral y eventual, y la plantilla y la relación de contratos temporales y de interinajes no vinculados a ningún puesto de trabajo de dicha relación de puestos” (artículo 9.1.d de la Ley 19/2014).

En la medida en que esta información tiene que ser pública, desde el punto de vista de la protección de datos no habría inconveniente en entregar la relación de puestos de trabajo, la plantilla y también, si fuera el caso, “la relación de contratos temporales y de interinajes no vinculados a ningún puesto de trabajo de dicha relación de puestos de trabajo”. De hecho, en la web corporativa de la entidad se pueden consultar tanto la plantilla como la RPT de los ejercicios 2016, 2017 y 2018.

Del contenido de la solicitud se puede entender que se piden los documentos correspondientes a los años 2011-2018. Es cierto que las obligaciones de publicidad activa (título II) derivadas de la Ley 19/2014 son aplicables para los entes locales a partir del 29 de diciembre de 2015. Sin

embargo, eso no quita que por la vía del ejercicio de los derechos de acceso se pueda acceder a esta información referida a años anteriores. La previsión de publicar esta información en el portal de la Transparencia presupone explícitamente el interés público por conocerla. Por otra parte, el transcurso del tiempo es también un elemento que juega a favor del acceso, y, por tanto, no debería plantear ningún problema desde el punto de vista de la protección de datos de carácter personal entregar por la vía del ejercicio del derecho de acceso la información referida a las plantillas y las RPT solicitadas.

IV

En cuanto a la información sobre las retribuciones brutas (retribuciones básicas y complementos) de cada puesto de trabajo, se debe tener en cuenta que esta información permite elaborar un perfil económico de la persona que ocupa el puesto, ya sea directamente, para los puestos de los que se facilite la identificación de la persona que lo ocupa, ya sea indirectamente cuando se trate de puestos que puedan relacionarse, por otras vías, sin esfuerzos desproporcionados, con las personas que los ocupan.

En este caso, se piden, por un lado, las retribuciones de cada puesto de trabajo y, por otro, en un segundo apartado, el nombre y apellidos de las personas que ocupan cada uno de dichos puestos, y, por tanto, solo habría que relacionar uno y otro documento para identificar a todos los trabajadores y conocer las retribuciones asociadas al puesto de trabajo que ocupan.

En materia retributiva la Ley 19/2014 obliga a las administraciones públicas a publicar esta información de dos maneras diferentes: una, mediante la publicación individualizada de “las retribuciones, indemnizaciones y dietas, las actividades y los bienes de los miembros del Gobierno, de los altos cargos de la Administración pública y del personal directivo de los entes públicos, las sociedades, las fundaciones y los consorcios, y las indemnizaciones que han de percibir al dejar de ejercer su cargo” (artículo 11.1.b); la otra, mediante la publicación de “la información general sobre las retribuciones, indemnizaciones y dietas percibidas por los empleados públicos, agrupada en función de los niveles y cuerpos” (artículo 11.1.e).

De acuerdo con estas previsiones, la Administración local publicará de manera individualizada y para cada puesto de trabajo la información sobre todas las retribuciones percibidas (importe íntegro por cualquier concepto retributivo, indemnización o dieta) de aquellas personas que tengan la consideración de altos cargos, mientras que con respecto al resto del personal se prevé la publicación de las retribuciones (incluyendo indemnizaciones y dietas) de forma generalizada y agrupada en función de los niveles y cuerpos.

A los efectos de la Ley 19/2014, y de acuerdo con el artículo 4.2.b), tienen la consideración de altos cargos:

“Al servicio de la Administración local, los representantes locales y los titulares de los órganos superiores y directivos, de acuerdo con lo establecido por la legislación del régimen local”.

En el caso de la entidad, se incluirían como altos cargos los representantes locales — presidente y miembros del Consejo Metropolitano— por un lado, y el gerente y los cargos directivos de cada área de gobierno de la corporación.

A tal efecto el artículo 14.3 del Reglamento orgánico metropolitano (BOPB de 7 de enero de 2013) dispone en el punto 3 que “Cada una de las áreas podrá tener adscrito un director o directora que, en función de las directrices establecidas por el concejal o concejala responsable del área y bajo la superior dirección de la Gerencia, ejercerá la alta dirección y coordinación de los servicios adscritos al área de gobierno respectiva. Los directores tendrán la consideración de personal directivo y serán nombrados y cesados por el Consejo Metropolitano a propuesta de la Presidencia”.

El apartado 4 de este artículo añade: “Aparte del director, en cada área podrá haber uno o más directores de servicios que dependerán de aquel y que tendrán la consideración de personal directivo y serán nombrados y cesados por el Consejo Metropolitano a propuesta de la Presidencia”.

Así pues, la propia Ley de transparencia reconoce el interés público en el conocimiento de esta información desde el punto de vista de la evaluación de la gestión de los recursos públicos al obligar a la entidad a la publicación de la información retributiva de sus altos cargos y, por tanto, ningún impedimento tiene que haber en entregar esta información por la vía del ejercicio del derecho de acceso.

Más allá de los altos cargos, la posibilidad de acceder a la información retributiva individualizada de otros empleados públicos por la vía del ejercicio del derecho de acceso ha sido analizada en anteriores dictámenes e informes (CNS 42/2016, IAI 9/2016, IAI 12/2017, IAI 36/2017, IAI 4/2018, entre otros), que pueden consultarse en la web de la APDCAT, www.apdcat.cat/es/.

En este sentido, se considera que el criterio que la Ley de transparencia utiliza para los altos cargos de la Administración se puede hacer extensible respecto al personal que ocupa puestos de confianza, de especial responsabilidad dentro de la organización, de libre designación o que conllevan un alto nivel retributivo. Aunque en estos casos la ley no prevé la publicación de sus retribuciones en el portal de la Transparencia, hay que tener en cuenta que se trata de puestos de los que, por su singularidad o por el nivel retributivo que suelen llevar asociado, conocer sus retribuciones puede ser relevante para el control de la utilización de los recursos públicos.

Se incluiría en este supuesto el personal eventual y contratado como asesor de los grupos políticos metropolitanos a que se refiere la solicitud. Estas personas son contratadas con cargo a los presupuestos públicos de la corporación. Se trata de personal de confianza de los órganos de gobierno o de los diferentes grupos políticos, escogidos con criterios discrecionales. El acceso a esta información permitiría al ciudadano formarse una opinión crítica en relación con el coste en recursos humanos en este tipo de tareas de asesoramiento en las diferentes áreas de actuación. Como ha apuntado la Autoridad en anteriores ocasiones, es precisamente en aquellos casos en los que la actuación de la administración es más discrecional en los que adquiere especial relevancia, a efectos de transparencia, el acceso a la información. Por lo tanto, resultaría también justificado facilitar información retributiva individualizada sobre estos puestos de trabajo.

La información se pide respecto al año 2011 hasta la actualidad, y, por tanto, puede afectar a personas que no ocupan actualmente estos puestos eventuales o de confianza. Conocer las retribuciones de estas personas permitiría al ciudadano poder ver y comparar los costes que ha representado para la entidad la contratación del personal eventual. No parece que el transcurso

del tiempo o el hecho de que una determinada persona ya no ocupe el puesto sea un criterio que tenga que restringir el derecho de acceso. Al contrario, en estos casos, la afectación del derecho a la protección de datos sería menor que el conocimiento de la retribución actual. El transcurso del tiempo es, precisamente, una de las circunstancias que hay que tener en cuenta al hacer la ponderación, de acuerdo con el artículo 24.2.b) de la LTC.

Por todo ello, el derecho a la protección de datos de estas personas debería ceder en favor del interés público por conocer la información.

Con todo, hay que recordar la importancia de dar traslado de la solicitud de acceso a estas personas, a los efectos de que puedan alegar lo que consideren oportuno en defensa de sus derechos e intereses, tal y como prevé el artículo 31.2 de la LTC. Esto permitiría saber si concurren circunstancias personales concretas que aconsejan la limitación de acceso con respecto a alguna de las personas afectadas.

Para el resto del personal, en principio, dado que se trata de puestos con menor nivel de responsabilidad, y consiguientemente con un menor nivel retributivo, la evaluación de la utilización de los recursos públicos se puede hacer disponiendo de la información sobre las retribuciones de manera agrupada por categorías o según los diferentes tipos de puesto de trabajo.

Hay que tener en cuenta que la publicación de los ingresos de una persona física facilita la obtención de un perfil económico de la persona afectada que puede terminar causándole perjuicios, tanto en el ámbito profesional como ante instituciones financieras, socialmente etc. Por ello, no parece que esté justificado dar acceso de forma generalizada a las retribuciones percibidas por cada trabajador concreto, más allá de la posibilidad de facilitar la información sobre las retribuciones agrupada por categorías o según los diferentes tipos de puestos de trabajo, y de la que se desprende de la RPT, dado que estas alternativas permiten hacer una evaluación de la utilización de los recursos públicos sin sacrificar innecesariamente el derecho a la protección de datos de las personas afectadas.

V

En cuanto a la identificación con el nombre y apellidos de las personas que ocupan puestos de trabajo de la entidad, se trata de datos meramente identificativos vinculados con datos relativos al empleo.

De acuerdo con el artículo 24.1 de la LTC, los datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública de la Administración, que incluye los datos identificativos de las personas que han intervenido en los expedientes por razón de sus funciones, o sobre las personas que certifiquen las informaciones que se soliciten y siempre que se trate de datos que sean estrictamente necesarios para el ejercicio de estas funciones, en principio habría que dar acceso salvo que alguna circunstancia especial requiera la protección de la persona afectada.

Esto quiere decir que, en principio, no habría ningún problema para poder identificar a las personas que han intervenido por razón de su cargo en la tramitación de un procedimiento o, en

el caso de las empresas afectadas por la solicitud, los trabajadores que han tenido relación con los usuarios en la prestación de un determinado servicio.

El artículo 9.1.b) de la LTC impone la obligación de publicidad activa de “[...] la identificación de los responsables de los diversos órganos y su perfil o trayectoria profesionales”. Hay que entender que tienen la consideración de órgano administrativo, de acuerdo con el artículo 5.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, las unidades administrativas a las que se atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo.

Teniendo en cuenta la finalidad de la LTC, se puede concluir que esta obligación de hacer pública la identidad de aquellas personas que ocupen puestos que puedan calificarse de especial responsabilidad dentro de la organización incluye no solo a las personas que forman parte de los órganos de dirección, sino también a otras como los directores de área, directores de servicios o análogos, especialmente si tienen la capacidad de tomar decisiones que puedan afectar directamente a los derechos de las personas usuarias de los servicios que presta la entidad o de las personas que trabajan en ella.

En definitiva, con respecto al personal que ocupa puestos directivos o de especial responsabilidad, en los términos indicados anteriormente, dado que existe una obligación de publicidad activa, nada obstaría a la comunicación de datos a la persona solicitante.

Por otra parte, y para los demás puestos de trabajo, el artículo 9.1.e) de la Ley 19/2014 impone la obligación de publicar “Las convocatorias y los resultados de los procesos selectivos de provisión y promoción profesional”. Es decir, que en el momento en que se lleva a cabo el proceso de selección para poder ocupar un determinado puesto de trabajo hay que dar publicidad a la persona que lo ha obtenido. Esto permitirá identificar a la persona y relacionarla con un puesto de trabajo concreto. Teniendo en cuenta esto, hay que admitir la posibilidad de identificar a las personas que ocupan un determinado puesto de trabajo en el seno de la Administración pública.

En cualquier caso, y más allá de las personas que ya resultarán identificadas en el portal de la Transparencia de conformidad con el artículo 9.1.b) de la LTC, sería necesario que, con carácter previo al acceso, se cumpliera con el trámite de audiencia previsto en el artículo 31.1 de la LTC.

Este trámite permitiría que pueda conocerse si concurre alguna circunstancia personal concreta que justifique la limitación del derecho de acceso. Los datos identificativos de estos trabajadores no deberían facilitarse cuando el acceso afecte a empleados o funcionarios que se encuentren en una situación que requiera una protección especial, por ejemplo, ser víctima de violencia de género, etc., que puedan verse afectados por la divulgación de la información relativa al puesto de trabajo que ocupan.

Conviene aclarar que, más allá de los altos cargos, del personal directivo o del personal eventual, en los que el acceso supondría disponer de información sobre las retribuciones íntegras percibidas por cada una de estas personas, con respecto al resto del personal, la posibilidad de relacionar la información sobre el nombre y apellidos de cada persona y el puesto de trabajo con la información que ofrece la RPT sobre el puesto que ocupan no permitiría

conocer las retribuciones íntegras percibidas por cada uno de estos trabajadores, sino únicamente las retribuciones establecidas en la RPT.

Conclusiones

La legislación de transparencia habilitaría, a los efectos del artículo 11.2.a) de la LOPD y del artículo 6.1.c) y 6.1.e) del RGPD, el acceso a la información sobre la plantilla, la relación de puestos de trabajo y la relación de contratos temporales y de interinidad no vinculados a ningún puesto de trabajo de la entidad.

En cuanto a las retribuciones íntegras asociadas a cada puesto de trabajo, prevalecería el derecho de acceso en el caso de los puestos de los altos cargos y personal directivo, así como el personal que ocupa puestos de confianza o de especial responsabilidad dentro de la organización, incluyendo el personal eventual y contratado como asesor de todos los grupos políticos constituidos a partir del día 3 de enero de 2011, mientras que para el resto de los trabajadores no parece justificado un acceso individualizado más allá de la posibilidad de facilitar información sobre las retribuciones agrupadas por categorías o las retribuciones asociadas a los diferentes puestos de trabajo.

En cuanto al nombre y apellidos de las personas que ocupan los diferentes puestos de trabajo de la entidad, incluyendo el personal eventual y contratado como asesores de los grupos políticos, la protección de datos personales no impediría dar acceso a ellos siempre que se haya efectuado el trámite de audiencia previsto en la LTC y no resulte de él ningún motivo que pueda justificar la denegación del acceso.

Barcelona, 18 de abril de 2018