

Ref.: IAI 16/2018

Reclamación: 70/2018

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación por la denegación del acceso al listado de la totalidad de agentes de la guardia urbana de un ayuntamiento con el cómputo individualizado de horas de prolongación de jornada y extras realizadas durante el año 2016

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación 70/2018 presentada en relación con la denegación del acceso al listado de la totalidad de agentes de la guardia urbana de un ayuntamiento con el cómputo individualizado de horas de prolongación de jornada y extras realizadas durante el año 2016 presentada por un sindicato.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y de acuerdo con la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe.

Antecedentes

1. En fecha 6 de abril de 2017, el presidente de una Sección Sindical de un ayuntamiento, solicita a ese ayuntamiento un listado de la totalidad de los agentes de la Guardia Urbana, con el cómputo individualizado de las horas de prolongación de jornada del año 2016, así como el cómputo individualizado de horas extras realizadas durante el año 2016
2. En fecha 14 de septiembre de 2017, (...) reitera la petición efectuada en fecha 6 de abril de 2017 al ayuntamiento, por no haber obtenido respuesta a la misma.
3. En fecha 27 de febrero de 2018, el representante del Sindicato presenta una reclamación ante la GAIP en la que manifiesta que no ha recibido respuesta del Ayuntamiento, ni se le ha entregado la información solicitada.
4. En fecha 19 de abril el ayuntamiento emite informe, a petición de la GAIP, en relación con las reclamaciones 69/2018, 70/2018, 71/2018, 72/2018 y 73/2018 formuladas por la sección sindical. En relación a la reclamación 70/2018 el Ayuntamiento hace constar que la información que pide la sección sindical es una información que recibe, como en cualquier sección sindical del Ayuntamiento, al serle notificada mensualmente la resolución por la que se aprueban las variaciones de nómina.
5. En fecha 11 de mayo de 2018, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita informe en relación con la Reclamación 70/2018, presentada.

Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a los mismos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por eso, este informe se emite exclusivamente en cuanto a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas, entendida como cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo relativa a personas físicas identificadas o identificables sin esfuerzos desproporcionados (arts. 5.1.f) y 5.1.o) del Reglamento de despliegue de la LOPD, (RLOPD), aprobado por el R. decreto 1720/2007, de 21 de diciembre). Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos de carácter personal que consten en la información solicitada.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos de carácter personal.

II

Los datos de los miembros de la guardia urbana de que dispone el Ayuntamiento, que los identifican o que permiten su identificación, son datos de carácter personal y quedan protegidos por los principios y garantías que establece la LOPD, por ser la normativa de protección de datos aplicable en el momento de la solicitud de información.

De acuerdo con el artículo 3.i) de la LOPD, cualquier revelación de datos efectuada a una persona distinta del interesado, constituye cesión o comunicación de datos personales. Con carácter general, los datos personales sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de la finalidad directamente relacionada con las funciones legítimas del cedente y cesionario, previo consentimiento del interesado. Sin embargo, el artículo 11.2 a) la LOPD habilita la cesión de

datos personales sin contar con el consentimiento del interesado cuando ésta esté amparada en una norma con rango de ley.

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre de 2014, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (LTC), tiene por objeto regular y garantizar la transparencia de la actividad pública.

El artículo 18 de la LTC establece 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 citado artículo 2.b) define "información pública" como "la información elaborada por la Administración y la que ésta 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 que establece esta ley".

En términos similares se pronuncia la Ley 19/2013 en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

La información que se solicita es "información pública" sometida al régimen de acceso previsto en la legislación de transparencia. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 20 y s. de la LTC, el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. En concreto y en cuanto a la información que contiene datos de carácter personal, es necesario valorar, si el derecho a la protección de datos de las personas afectadas, justificaría o no la limitación del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTC que invoca a la persona reclamante.

III

El objeto del acceso es el cómputo individualizado de las horas de prolongación de jornada de los agentes de la guardia urbana del año 2016, así como el cómputo individualizado de horas extras realizadas por estos agentes durante el año 2016.

No parece que esta información deba contener datos especialmente protegidos, esto es, datos relativos a la ideología, la afiliación sindical, la religión, las creencias, el origen racial, la salud y la vida sexual, así como los relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten amonestación pública al infractor (artículo 7 LOPD), pero en caso de que así sea, habría que limitar su acceso, salvo que se disponga del consentimiento expreso y por escrito del afectado que debería acompañar a la solicitud, tal y como exige el artículo 23 LTC.

Partiendo de la premisa de que la información no contiene datos especialmente protegidos, es necesario tener en cuenta las previsiones del artículo 24.2 LTC:

"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 llevar a cabo esta ponderación se tendrá 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. (...).”

El eventual acceso que se pueda facilitar a la persona solicitante pasa necesariamente por una ponderación previa y razonada sobre los distintos derechos e intereses en juego. En este sentido, es relevante tener en cuenta la finalidad concreta que persigue su acceso. De hecho, aunque de acuerdo con el artículo 18.2 LTC, el ejercicio del derecho de acceso no está sujeto a motivación, la finalidad del acceso o los motivos por los que interesa conocer la información, es uno de los criterios de ponderación previstos en el artículo 24.2 LTC citado.

Antes de analizar los diferentes supuestos, es necesario tener en consideración que la persona que presenta la solicitud de acceso lo hace en representación de una sección sindical del ayuntamiento en su calidad de presidente. De acuerdo con el Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público (TRLEBEP) (art 39), y el Estatuto de los Trabajadores, Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (ET) (art.63), son las juntas o delegados de personal y el Comité de Empresa, los órganos específicos de representación de los funcionarios y de los trabajadores públicos con contrato laboral respectivamente y, como tales, ejercen las funciones que les otorga el artículo 40 TRLEBEP y 64 ET, entre otros, “recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento” (art 40.1.a TRLEBEP) o “ser informados de todas las sanciones impuestas por faltas muy graves”. Art.40.1.c TRLEBEP).

Teniendo en cuenta que, en caso de que nos ocupa, la información solicitada no formaría parte de la información que de acuerdo con el artículo 40 de TRLEBEP debe ser comunicada a los representantes de los funcionarios, y por otra que el sujeto reclamante, a pesar de ser representante de una sección sindical no acredita que tenga la consideración de representante de los trabajadores en los términos del artículo 39 del TRLEBEP, es necesario analizar esta solicitud de acceso de acuerdo con el régimen previsto en la legislación de transparencia.

En el caso que nos ocupa, la persona solicitante especifica los motivos concretos por los que se requiere esta información, que son “la defensa del interés general y por el buen funcionamiento de la Administración Pública y en concreto la defensa de los principios de legalidad , objetividad e imparcialidad que deben guiar la actividad de la administración pública”.

La finalidad de la Ley de transparencia es, según se desprende del artículo 1.2 LTC, establecer un sistema de relación entre las personas y la Administración pública y los demás sujetos obligados, fundamentado en el conocimiento de la actividad pública, la incentivación de la participación ciudadana, la mejora de la calidad de la información pública y de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública, coincidiendo en este caso con la finalidad anunciada por el solicitante en su petición.

En este contexto, si los ciudadanos deben poder tener esta capacidad de controlar y pedir cuentas a las administraciones públicas, con más motivo, si procede, es necesario reconocer esta capacidad al representante de una sección sindical.

Hay que tener en cuenta que la información sobre horas extraordinarias realizadas por un trabajador, así como las horas de prolongación de jornada -en la medida en que éstas se pueden percibir con la correspondiente compensación como gratificación, ya sea económica o en días festivos-, forma parte de las retribuciones complementarias que están especialmente vinculadas no al puesto de trabajo, sino a la persona física que lo ocupa, y deben corresponderse con las cantidades fijadas por cada administración con las limitaciones normativas que corresponda.

En este caso, según se desprende de los términos en que se formula el acceso, lo que se pide es la información retributiva en concepto de horas extras y de prolongación de jornada asociada a cada trabajador concreto acotada a un período temporal determinado (2016) . Es necesario apuntar que la cuantía concreta percibida por este concepto no forma parte de la RLT.

Hay que tener en consideración que en materia de publicidad activa sobre retribuciones, el artículo 11.1 de la LTC establece que deben hacerse públicas:

b) 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 desempeñar el cargo.

(...)

e) La información general sobre las retribuciones, indemnizaciones y dietas percibidas por los empleados públicos, agrupada en función de los niveles y cuerpos.”

De acuerdo con las previsiones de la Ley, las retribuciones percibidas por los altos cargos locales deben ser publicadas en el portal de forma individualizada para cada puesto de trabajo y por cualquier concepto retributivo, indemnización o dieta. Al respecto, el artículo 4.2.b) de la Ley 19/2014 dispone que, a efectos de lo establecido en la ley, tienen 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 que establece la legislación de régimen local".

Este mismo criterio puede hacerse extensible respecto del personal que ocupa puestos de confianza, de especial responsabilidad dentro de la organización, de libre designación, o que conllevan un alto nivel retributivo. Así, en línea con el criterio mantenido por esta Autoridad, aunque en estos casos la ley no prevé la publicación de sus retribuciones en el Portal de la Transparencia, en cuanto a las solicitudes de acceso a esta información, es necesario tener en cuenta que se trata de sitios que por su singularidad y también por el nivel retributivo que suelen llevar asociado, el conocimiento de sus retribuciones puede ser relevante para el control de la utilización de los recursos públicos.

En estos casos, resultaría justificado facilitar información retributiva individualizada sobre los lugares, incluso identificando a las personas afectadas.

En cuanto al resto de trabajadores, la información sobre retribuciones debe ser publicada de forma agregada, es decir, asociada a los puestos de trabajo de la Administración pública de que se trate agrupados en función de los niveles y cuerpos a los que pertenezcan , sin que, en este sentido, deba indicarse la identidad de la persona concreta que ocupa un determinado puesto de trabajo.

Éste sería el caso de los miembros de la Guardia Urbana que resultarían afectados por el acceso, según se desprende de la información disponible en el portal de transparencia de un ayuntamiento sobre el catálogo de puestos de trabajo del personal del ayuntamiento. De acuerdo con este documento, en la plantilla habría 35 plazas de cabo y 358 plazas de agente de policía local (Subgrup C2 en ambos casos).

Ahora bien, más allá de lo que pueda prever la LTC sobre publicidad activa en materia retributiva, es necesario valorar si por la vía del ejercicio del derecho de acceso (derecho que complementa la información que el ciudadano puede obtener por la vía de la transparencia), estaría justificado facilitar en este caso concreto la información personal solicitada.

Tal y como se ha apuntado, las Administraciones públicas deben rendir cuentas a los ciudadanos, en relación, entre otras cuestiones, con la gestión y el destino que éstas dan a los fondos públicos, como los que se destinan a las retribuciones que perciben a los trabajadores del sector público.

En este sentido, podría ser relevante a efectos de evaluar la gestión realizada por los órganos de gobierno de la corporación, disponer de información sobre el coste que pueda haber supuesto para el ente local, cubrir determinados servicios – en este caso ámbito de la seguridad ciudadana-, con la realización de horas extraordinarias por parte del personal de la policía local, sea mediante el pago o la compensación con horas de descanso. Ahora bien, si éste es el objetivo perseguido, sería suficiente disponer de información sobre el número global de horas extraordinarias generadas durante el ejercicio 2016 por el personal del cuerpo policial, sin necesidad de ir al por menor de horas realizadas por cada uno de los miembros que lo integran.

Sin embargo, no se puede obviar el hecho de que una relación individualizada de horas realizadas por cada trabajador, pueda ser relevante si lo que se quiere comprobar es el grado de cumplimiento de las normas o pactos establecidos al respecto, y detectar eventuales actuaciones irregulares que se hayan podido producir a la hora de asignar horas extraordinarias a unos determinados trabajadores o a otros. En efecto, el número de horas extraordinarias asignadas a cada trabajador, la fecha de realización, el motivo, y el sistema de compensación y/o pago, permitiría comprobar si la asignación de estas horas se ha realizado respetando los criterios establecidos, como por ejemplo el número máximo de horas extras a realizar por cada trabajador, las circunstancias de excepcionalidad o necesidad que las justifiquen o si se ha empleado el sistema de retribución o compensación con horas de descanso. Todo esto, se corresponde con información directamente relacionada con la gestión de los recursos humanos por parte de la corporación con una clara repercusión en el coste del servicio.

Sin embargo, a efectos de transparencia lo que persigue la legislación de transparencia es poder evaluar la gestión realizada por el órgano responsable de la Corporación así como eventuales actuaciones arbitrarias producidas. Y esta evaluación puede realizarse sin necesidad de sacrificar la privacidad de los trabajadores afectados.

Hay que tener en cuenta que la divulgación de información sobre los ingresos de una persona física facilita la obtención de un perfil económico de la persona afectada que puede acabar causando perjuicios tanto en el ámbito profesional, como ante instituciones financieras, socialmente etc. Si bien es cierto que en este caso la información retributiva sólo sería referida a uno de los complementos salariales (horas extraordinarias), lo cierto es que puede obtenerse fácilmente información

sobre el sueldo base, y complementos específicos y de destino de los puestos de trabajo que desempeñan los empleados públicos, vía publicación de la RLT y la Ley de presupuestos correspondiente.

Conviene recordar que de acuerdo con el artículo 4 del LPOD, "los datos de carácter personal sólo se pueden recoger para ser tratados, así como someterlos a este tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se han obtenido."

En este caso, la finalidad de transparencia puede alcanzarse igualmente facilitando la información de forma disociada, esto es, de forma que no permita la identificación ni directa ni indirecta del trabajador. A tal efecto, podría entregarse la relación del cómputo individualizado de horas de extensión de jornada así como el de horas extraordinarias con un simple código o número que no pueda vincularse con un trabajador concreto.

Conclusión

La normativa de protección de datos no impediría comunicar a la persona que solicita el acceso, el cómputo individualizado de horas de prolongación de jornada así como las horas extras realizadas por los miembros de la Guardia Urbana durante el período de tiempo solicitado, siempre que esta información se facilite de forma disociada, sin que sea posible la identificación directa o indirecta de los trabajadores afectados.

Barcelona, 28 de mayo de 2018