

Dictamen en relació amb la consulta d'un ajuntament sobre l'accés del "delegat comitè empresa" a informació dels seus treballadors públics

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un ajuntament en què es planteja si pot lliurar al "delegat comitè empresa" determinada informació dels seus treballadors públics, en concret, un llistat de les retribucions percebudes per aquests durant l'any 2019 i els documents TC2 mensuals.

En el mateix escrit es plantegen a l'Autoritat altres dues consultes que, atès que es refereixen a qüestions diferents, s'analitzaran en dictàmens específics (CNS 44/2019 i CNS 45/2019).

Analitzada la petició i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

I

(...)

II

El Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD), defineix tractament de dades com *"cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción"* (article 4.2).

El lliurament d'informació relativa a les retribucions percebudes pels treballadors públics, així com els documents TC2, al "delegat comitè empresa", segons consta en la sol·licitud d'accés, constitueix un tractament de dades personals que resta sotmès a la legislació de protecció de dades.

L'RGPD estableix que tot tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent (article 5.1.a)). Per tal que aquest tractament sigui lícit cal que concorri alguna de les bases jurídiques de l'article 6.1 de l'RGPD, ja sigui el consentiment de la persona afectada (lletra a)) o bé alguna de les altres bases jurídiques que preveu el mateix article, com ara, als efectes que interessin, que *"el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento"* (lletra c)).

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (en endavant, LOPDGDD), el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en aquesta base jurídica de l'article 6.1.c) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

En el cas que ens ocupa la informació ha estat sol·licitada pel "delegat comitè empresa", expressió de la qual pot entendre's que ens trobem davant una sol·licitud formulada per un òrgan de representació dels treballadors públics municipals.

Essent així, i en relació amb el personal sotmès al dret laboral, caldrà tenir en compte les previsions establertes al Text refós de la Llei de l'Estatut dels Treballadors, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 23 d'octubre (en endavant, ET).

Aquesta llei atribueix als delegats de personal (article 62 ET) i al comitè d'empresa, com a òrgan col·legiat representatiu del conjunt de treballadors de l'empresa (article 63.1 ET), determinades funcions per a l'exercici de les quals els reconeix el dret a accedir a determinada informació, que podria incloure dades personals dels treballadors.

L'article 64.1 de l'ET disposa que *“el comité de empresa tendrá derecho a ser informado y consultado por el empresario sobre aquellas cuestiones que puedan afectar a los trabajadores, así como sobre la situación de la empresa y la evolución del empleo en la misma, en los términos previstos en este artículo.”* I afegeix que s'entén per informació *“la transmisión de datos por el empresario al comité de empresa, a fin de que este tenga conocimiento de una cuestión determinada y pueda proceder a su examen (...)”*.

A continuació, els apartats 2 a 5 d'aquest article 64 de l'ET contenen previsions específiques en relació amb les qüestions o matèries sobre les quals els comitès d'empresa tenen dret a rebre informació, alguna d'elles amb una periodicitat trimestral (article 64.2 ET), d'altres anual (article 64.3 ET) i d'altres quan sigui procedent (article 64.4 i 5 ET).

Tot això a efectes d'exercir, entre d'altres, la funció *“de vigilancia en el cumplimiento de las normas vigentes en materia laboral, de seguridad social y de empleo, así como del resto de los pactos, condiciones y usos de empresa en vigor, formulando, en su caso, las acciones legales oportunas ante el empresario y los organismos o tribunales competentes”* (article 64.7.1.a) ET).

També cal tenir present, en relació amb el personal funcionari, que el Text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre (en endavant, TRLEBEP), atribueix a les juntes de personal i als delegats de personal, entre d'altres funcions, la de *“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”* (article 40.1.a)).

Per altra banda, caldrà també tenir en compte les previsions de la Llei 19/2014, de 29 de desembre de 2014, de transparència, accés a la informació i bon govern (en endavant, LTC).

L'article 18 de l'LTC estableix que *“las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a que se refiera el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida”* (apartat 1).

L'esmentat article 2.b) defineix “informació pública” com *“la información elaborada por la Administración 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”*.

La informació sobre les retribucions percebudes pels treballadors públics, i els documents TC2 mensuals, de què disposa l'Ajuntament ha de ser considerada “informació pública” als efectes de l'LTC.

La disposició addicional primera, apartat 2, de l'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.”*

Atès que, com s'ha vist, els òrgans de representació dels treballadors compten amb un règim específic de dret d'accés a determinada informació, sembla procedent considerar que a la sol·licitud d'informació presentada pel "delegat comitè empresa" li han d'ésser d'aplicació les disposicions de l'ET, i si escau del TRLEBEP, i, supletòriament, en allò no previst per aquestes normes, les de l'LTC.

III

L'òrgan de representació dels treballadors sol·licita un llistat de les retribucions dels treballadors de l'Ajuntament corresponents a l'any 2019. No concreta però, en aquesta sol·licitud, si aquest llistat s'ha de referir, de manera individualitzada, a tots els conceptes retributius percebuts pel conjunt de treballadors públics municipals.

Òbviament, des del punt de vista de la protecció de dades personals, no hi hauria inconvenients en lliurar-li el dit llistat de manera anonimitzada, és a dir, de manera que els treballadors públics no resultin identificats o identificables (considerant 26 RGPD).

Cal recordar que l'RGPD ha donat carta de naturalesa al principi de minimització de dades (article 5.1.c)), segons el qual *"los datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados"*.

Així doncs, l'anonimització de les dades podria ser en alguns casos una opció vàlida sempre que conèixer la identitat dels treballadors públics no fos rellevant per assolir la finalitat pretesa amb la sol·licitud d'informació per part dels òrgans de representació dels treballadors.

Atès que, en el present cas, tan sols assenyala, en la seva sol·licitud, que la informació la demana *"per tenir coneixement"*, no es pot descartar que a tal efecte resultés suficient lliurar-li un llistat anonimitzat sobre les dites retribucions.

En tot cas, davant aquesta manca de concreció, es considera convenient analitzar si l'òrgan de representació dels treballadors podria accedir al conjunt de les retribucions percebudes pels treballadors públics de manera que aquests resultin identificats o identificables.

Com s'ha vist, l'article 64 de l'ET disposa que el comitè d'empresa té dret a ser informat i consultat per l'empresari sobre aquelles qüestions que poden afectar els treballadors, així com sobre la situació de l'empresa i l'evolució de l'ocupació a l'empresa, en els termes establerts en el mateix precepte.

Tal com ha fet avinent aquesta Autoritat en ocasions anteriors (entre d'altres, CNS 41/2018 o CNS 28/2017, disponibles al web <https://apdcat.gencat.cat>), a banda de les dades personals que es puguin incloure en la còpia bàsica dels contractes i que poden ser conegudes pel comitè d'empresa en els termes legalment establerts (articles 8.3.a) i 64.4 ET), amb caràcter general, les previsions de l'ET es tradueixen en un dret del comitè d'empresa a rebre informació sobre les diverses qüestions que es desglossen en els preceptes de l'ET, sense que aquesta norma disposi clarament que aquesta informació s'ha de vincular, individualment, amb cada treballador.

Consideració que pot fer-se extensiva al supòsit que la sol·licitud d'informació l'efectuessin els òrgans de representació del personal funcionari (juntetes de personal i delegats de personal), de conformitat amb l'article 40.1.a) del TRLEBEP.

Es considera, als efectes que interessa, que el dret a obtenir informació sobre la situació de l'empresa i l'evolució de l'ocupació a l'empresa -o sobre l'evolució de les retribucions- que la normativa (ET i TRLEBEP) reconeix als òrgans de representació dels treballadors no equival a conèixer el detall de les retribucions de tots els treballadors públics. Lliurar aquesta

informació, de manera individualitzada i associada a tots els treballadors, extralimitaria les previsions de l'ET i del TRLEBEP respecte la informació que cal comunicar als dits òrgans de representació.

A tot això, cal tenir en consideració les previsions de l'LTC, règim d'accés d'aplicació supletòria per a les sol·licituds formulades pels òrgans de representació dels treballadors.

Tenint en compte que la informació sol·licitada no sembla que hagi de contenir dades mereixedores d'especial protecció (article 9 RGPD), als efectes d'atorgar o denegar-ne l'accés, caldrà tenir en compte les previsions de l'article 24.2 de l'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, 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.”*

Als efectes d'aquesta ponderació, cal tenir en especial consideració que qui sol·licita l'accés és “delegat comitè empresa” -s'entén òrgan de representació dels treballadors- i que llur petició s'emmarcaria en l'exercici de les funcions, tals com la de vigilància del compliment de la normativa vigent, que l'ET (i si escau el TRLEBEP) li atribueix i respecte les quals li reconeix el dret a obtenir certa informació de l'empresari.

Alhora, cal tenir en compte l'interès públic en la divulgació de la informació als òrgans de representació dels treballadors.

El Preàmbul de l'LTC fa esment a què *“en un context d'estat democràtic i de dret, tots els poders públics tenen la legitimitat que els dóna la participació ciutadana en llur configuració (de manera directa o indirecta), la qual cosa obliga a donar compte a la ciutadania, d'acord amb el principi de responsabilitat, de la seva activitat i de la gestió dels recursos públics que s'han posat al seu abast.”*

Forma part, per tant, 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, com ara els que es destinen a les retribucions que perceben els treballadors públics.

Si els ciutadans han de poder tenir aquesta capacitat de controlar i demanar comptes a les administracions públiques amb més motiu, si escau, cal reconèixer aquesta capacitat als representants dels treballadors en exercici de les funcions que específicament els atorga la normativa.

Cal també tenir present que l'LTC obliga l'Ajuntament a publicar determinada informació en relació amb les retribucions del seu personal.

Així, l'article 11.1 de l'LTC 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 aquest precepte, les retribucions percebudes pels alts càrrecs locals han de ser publicades al portal de l'Ajuntament de manera individualitzada per a cada lloc de treball i per qualsevol concepte retributiu, indemnització o dieta (article 11.1.b) LTC).

Sobre això, l'article 4.2.b) de l'LTC 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”*.

Pel que fa a la resta de treballadors municipals, la informació sobre retribucions ha de ser publicada de manera agregada, és a dir, associada als llocs de treball de l'Ajuntament agrupats en funció dels nivells i els cossos als quals pertanyin (article 11.1.e) LTC), sense que, en aquest sentit, s'hagi d'indicar la identitat de la persona concreta que ocupa un determinat lloc de treball.

En la mesura que aquesta informació ha de fer-se pública, cap dubte pot haver, des de la perspectiva del dret a la protecció de dades, sobre la possibilitat de lliurar-la als òrgans de representació dels treballadors en aquests termes.

Tractant-se però d'accedir a informació retributiva que es relacioni directament amb la persona física que ocupa un lloc de treball (com ara, els triennis, el complement de productivitat, les gratificacions, les pagues extraordinàries, les hores extraordinàries o altres complements associats a la persona), cal referir-se, en aquest punt, al criteri sostingut per aquesta Autoritat en anteriors informes en matèria retributiva (IAI 9/2016, IAI 36/2017 o IAI 40/2017, entre d'altres).

Es fa avinent, en aquests informes, que la legislació de transparència habilitaria, per la via de l'exercici del dret d'accés, el lliurament d'aquestes dades retributives respecte dels alts càrrecs de la corporació perquè, com hem vist, l'article 11.1.b) de l'LTC obliga a publicar les retribucions (incloses indemnitzacions i dietes) percebudes per aquestes persones.

També que 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. Es fa avinent que, 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, es considera que resultaria justificat facilitar informació retributiva individualitzada sobre els llocs, fins i tot, identificant les persones afectades.

En canvi, per a la resta de personal en què no concorrin aquestes circumstàncies, es considera que, 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 es pot fer disposant de la informació sobre les retribucions de manera agrupada per categories o segons els diferents tipus de lloc de treball i no individualitzada.

S'adverteix que la difusió dels ingressos d'una persona física facilita l'obtenció d'un perfil econòmic de la persona afectada que pot acabar causant-li perjudicis, tant en l'àmbit professional, com davant d'institucions financeres, socialment, etc.

A la vista de tot plegat, i tenint en compte el context en què ens trobem, pot dir-se que per dur a terme les funcions de vigilància de la legalitat vigent que l'ET (i el TRLEBEP) atribueix als òrgans de representació dels treballadors no sembla a priori que resulti necessari un accés generalitzat, de manera individualitzada, a les retribucions percebudes per tots i cadascun dels treballadors municipals.

Ara bé, tampoc es pot descartar que en un moment determinat acabi sent necessari disposar de la identificació d'algun treballador o treballadors concrets, per exemple, si hi ha indicis d'alguna irregularitat en què pot ser rellevant la identitat dels treballadors afectats.

Si fos aquest el cas, cal tenir present que, de conformitat amb el principi de minimització (article 5.1.c) RGPD), l'accés s'hauria d'acotar a la informació retributiva del treballador (o treballadors) afectat, no a la del conjunt de treballadors de l'Ajuntament. Això, sens perjudici de fer avinent als òrgans de representació dels treballadors que la normativa de protecció de dades serà d'aplicació al tractament posterior de la dita informació.

També cal tenir present que, d'acord amb l'article 31 de l'LTC, s'hauria de donar trasllat de la petició d'accés al treballador afectat, per tal que, en el termini de 10 dies, pugui fer les al·legacions que consideri pertinents en veure's afectats els seus drets o interessos.

De totes maneres, no semblaria que aquest sigui el cas plantejat en la consulta, atès que, com s'ha vist, la sol·licitud només refereix que la informació retributiva es demana "*per tenir-ne coneixement*", sense més concreció sobre eventuais irregularitats, situacions anòmales o referències a treballadors concrets de l'Ajuntament.

IV

El "delegat comitè empresa" també sol·licita accedir als documents TC2.

Interessa destacar que el document TC-2, butlletí de cotització per a la liquidació i ingrés de quotes dels diferents règims de la Seguretat Social, o la Relació Nominal de Treballadors (RNT) que el substitueix amb la implantació del nou sistema de liquidació directa de quotes a la Seguretat social, a més de contenir la relació nominal dels treballadors (abreviatura de nom i cognoms dels treballadors, DNI i número d'afiliació a la Seguretat social), inclou les dades cotització (ocupació, número de dies o hores, clau de base de cotització i l'import d'aquestes bases), però també informa sobre situacions especials dels treballadors que tinguin dret a alguna deducció o compensació.

Aquestes deduccions i compensacions es poden referir a malalties comunes o accidents no laborals, entre d'altres qüestions. Informacions que ens poden portar a conèixer, ni que sigui de forma indirecta, dades de salut dels treballadors (situacions de discapacitat o de salut laboral), és a dir, dades incloses dins el que l'RGPD anomena "categories especials de dades".

L'article 9.1 de l'RGPD estableix:

"Quedan prohibidos el tratamiento de datos que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o las orientaciones sexuales de una persona física."

S'estableix, amb caràcter general, la prohibició dels tractaments que revelin dades personals d'aquest tipus excepte que es donin les situacions específiques previstes en el mateix Reglament. L'apartat 2 de l'article 9 de l'RGPD enumera les circumstàncies que, en donar-se, permetrien aquest tractament, establint un "*númerus clausus*" de possibilitats de tractament.

L'article 64.2 c) de l'ET reconeix un dret als òrgans de representació dels treballadors a rebre informació sobre l'índex d'absentisme i les causes, els accidents de treball i malalties professionals o els índex de sinistralitat, entre d'altres. Ara bé, l'article citat explicita que aquesta informació s'ha de comunicar en forma d'estadística, per tant, sense identificar treballadors concrets. D'això es desprèn que la comunicació, amb identificació dels treballadors, d'aquest tipus d'informació continguda en el document TC-2, contravindria les previsions del mateix ET.

L'LTC, d'aplicació supletòria, també és clara respecte a l'accés a dades de salut i altres dades mereixedores d'especial protecció, en limitar l'accés a aquestes dades tret que es compti amb el consentiment exprés dels afectats en el moment de formular la sol·licitud d'accés.

Així, d'acord amb l'article 23 de l'LTC, *"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."*

Per la seva part, l'article 15.1 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, estableix que *"(...) si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley."*

Pel que fa a les dades retributives contingudes en el butlletí de cotització, cal tenir en compte que els articles 8.4 i 64.4 de l'ET preveuen l'accés per part dels representants dels treballadors a la còpia bàsica del contracte, la qual cosa comporta que aquests puguin disposar de la informació de caràcter retributiu que pugui constar en el contracte, però que, com hem vist, més enllà d'això, no hi ha cap altra previsió legal específica en aquesta norma que legítimi als òrgans de representació dels treballadors a accedir a les dades retributives dels treballadors.

Per altra banda, cal tenir en compte que, de conformitat amb l'LTC, l'accés a la informació sobre retribucions podria efectuar-se en els termes exposats en el fonament anterior d'aquest informe, a què ens remetem.

Més enllà d'això, i a manca de motius concrets que l'òrgan de representació dels treballadors pugui adduir que justifiquin l'accés a la relació nominal dels treballadors continguda en el document TC-2, i tenint en compte que la finalitat hauria d'emmarcar-se dins les funcions de vigilància i compliment de les normes vigents en matèria laboral, de seguretat social i ocupació, no sembla que pugui estar justificat per aquesta finalitat l'accés a la informació retributiva continguda en aquest butlletí de cotització, la qual entenem que seria en tot cas excessiva i contrària al principi de minimització de les dades (article 5.1.c) RGPD).

No s'ha de descartar però la possibilitat de donar la informació a l'òrgan de representació dels treballadors sobre la relació nominal de treballadors pels quals l'Ajuntament ha cotitzat. Tenint

en compte que el comitè d'empresa ha de disposar de la còpia bàsica dels contractes (article 64.4 ET), amb el nom i cognoms dels treballadors (article 8.4 ET), l'accés a la dita informació no suposaria una major ingerència sobre la seva privacitat.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

Conclusions

Els òrgans de representació dels treballadors han de poder tenir accés a la informació relativa a les retribucions dels alts càrrecs al servei de l'administració local i de les persones que ocupen llocs que puguin ser qualificats de confiança o d'especial responsabilitat, mentre que, per a la resta de treballadors, no sembla justificat un accés individualitzat més enllà de la possibilitat de lliurar la informació retributiva agrupada per categories o segons els diferents tipus de lloc de treball. Això, sens perjudici que, en determinats casos, sí pugui resultar justificat accedir al detall de les retribucions de treballadors concrets.

L'accés al document TC2 mensual hauria de comptar amb el consentiment exprés dels treballadors. Això, sens perjudici que es pugui facilitar una relació amb el nom i cognoms dels treballadors pels quals l'Ajuntament ha cotitzat.

Barcelona, 2 d'octubre de 2019