

Dictamen en relación con la consulta de un ayuntamiento sobre el acceso del “delegado comité empresa” a información de sus trabajadores públicos

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de un ayuntamiento en el que se plantea si puede entregar al “delegado comité empresa” determinada información de sus trabajadores públicos, en concreto, un listado de las retribuciones percibidas por éstos durante el 2019 y los documentos TC2 mensuales.

En el mismo escrito se plantean a la Autoridad otras dos consultas que, dado que se refieren a cuestiones distintas, se analizarán en dictámenes específicos (CNS 44/2019 y CNS 45/2019).

Analizada la petición y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se dictamina lo siguiente.

y
(...)
II

El Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (en adelante, RGPD), define tratamiento de datos como “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” (artículo 4.2).

La entrega de información relativa a las retribuciones percibidas por los trabajadores públicos, así como los documentos TC2, al “delegado comité empresa”, según consta en la solicitud de acceso, constituye un tratamiento de datos personales que queda sometido a la legislación de protección de datos.

El RGPD establece que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente (artículo 5.1.a)). Para que este tratamiento sea lícito es necesario que concorra alguna de las bases jurídicas del artículo 6.1 del RGPD, ya sea el consentimiento de la persona afectada (letra a)) o bien alguna de las demás bases jurídicas que prevé el mismo artículo, tales como, a los efectos que interesan, que “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento” (letra c)).

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD) , el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en esta base jurídica del artículo 6.1.c) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

En caso de que nos ocupe la información ha sido solicitada por el “delegado comité empresa”, expresión de la cual puede entenderse que nos encontramos ante una solicitud formulada por un órgano de representación de los trabajadores públicos municipales.

Siendo así, y en relación con el personal sometido al derecho laboral, habrá que tener en cuenta las previsiones establecidas en el Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 23 de octubre (en adelante, ET).

Esta ley atribuye a los delegados de personal (artículo 62 ET) y al comité de empresa, como órgano colegiado representativo del conjunto de trabajadores de la empresa (artículo 63.1 ET), determinadas funciones para cuyo ejercicio les reconoce el derecho a acceder a determinada información, que podría incluir datos personales de los trabajadores.

El artículo 64.1 del ET dispone 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.” Y añade que se entiende por información “la transmisión de datos por el empresario al comité de empresa, a fin de que éste tenga conocimiento de una cuestión determinada y pueda proceder a su examen (...).”

A continuación, los apartados 2 a 5 de este artículo 64 del ET contienen previsiones específicas en relación con las cuestiones o materias sobre las que los comités de empresa tienen derecho a recibir información, alguna de ellas con una periodicidad trimestral (artículo 64.2 ET), otros anual (artículo 64.3 ET) y otros cuando sea procedente (artículo 64.4 y 5 ET).

Todo ello a efectos de ejercer, entre otros, la función 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” (artículo 64.7.1.a) ET).

También hay que tener presente, en relación con el personal funcionario, que el Texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público, aprobado por el Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLEBEP) , atribuye a las juntas de personal ya los delegados de personal, entre otras funciones, 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” (artículo 40.1.a)).

Por otra parte, habrá que tener también en cuenta las previsiones de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre de 2014, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante, LTC).

El artículo 18 de la LTC establece que "las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a que se refiere 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”.

La información sobre las retribuciones percibidas por los trabajadores públicos, y los documentos TC2 mensuales, de los que dispone el Ayuntamiento debe ser considerada “información pública” a efectos de la LTC.

La disposición adicional primera, apartado 2, de la LTC establece que “el acceso a la información pública en las materias que tienen establecido un régimen de acceso especial está regulado por su normativa específica y, con carácter supletorio, por esta ley. ”

Dado que, como se ha visto, los órganos de representación de los trabajadores cuentan con un régimen específico de derecho de acceso a determinada información, parece procedente considerar que en la solicitud de información presentada por el "delegado comité empresa" le han de ser de aplicación las disposiciones del ET, y en su caso del TRLEBEP, y, supletoriamente, en lo no previsto por estas normas, las del LTC.

III

El órgano de representación de los trabajadores solicita un listado de las retribuciones de los trabajadores del Ayuntamiento correspondientes al año 2019. No concreta, en esta solicitud, si este listado debe referirse, de forma individualizada, a todos los conceptos retributivos percibidos por el conjunto de trabajadores públicos municipales.

Obviamente, desde el punto de vista de la protección de datos personales, no habría inconvenientes en entregarle dicho listado de forma anonimizada, es decir, de modo que los trabajadores públicos no resulten identificados o identificables (considerando 26 RGPD).

Cabe recordar que el RGPD ha dado carta de naturaleza al principio de minimización de datos (artículo 5.1.c)), según el cual "las datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados".

Así, la anonimización de los datos podría ser en algunos casos una opción válida siempre que conocer la identidad de los trabajadores públicos no fuera relevante para alcanzar la finalidad pretendida con la solicitud de información por parte de los órganos de representación de los trabajadores.

Dado que, en el presente caso, tan sólo señala, en su solicitud, que la información la pide "para tener conocimiento", no se puede descartar que a tal efecto resultara suficiente entregarle un listado anonimizado sobre dichas retribuciones.

En cualquier caso, ante esta falta de concreción, se considera conveniente analizar si el órgano de representación de los trabajadores podría acceder al conjunto de las retribuciones percibidas por los trabajadores públicos de forma que éstos resulten identificados o identificables.

Como se ha visto, el artículo 64 del ET dispone que el comité de empresa tiene derecho a ser informado y consultado por el empresario sobre aquellas cuestiones que pueden afectar a los trabajadores, así como sobre la situación de la empresa y la evolución del empleo en la empresa, en los términos establecidos en el mismo precepto.

Tal y como ha recuerdo esta Autoridad en ocasiones anteriores (entre otras, CNS 41/2018 o CNS 28/2017, disponibles en la web <https://apdcat.gencat.cat>), aparte de los datos personales que se puedan incluir en la copia básica de los contratos y que pueden ser conocidas por el comité de empresa en los términos legalmente establecidos (artículos 8.3.a) y 64.4 ET), a todos los efectos, las previsiones del ET se traducen en un derecho del comité de empresa a recibir información sobre las diversas cuestiones que se desglosan en los preceptos del ET, sin que esta norma disponga claramente que esta información debe vincularse, individualmente, con cada trabajador.

Consideración que puede hacerse extensiva al supuesto de que la solicitud de información la efectuasen los órganos de representación del personal funcionario (juntas de personal y delegados de personal), de conformidad con el artículo 40.1.a) del TRLEBEP.

Se considera, a los efectos que interesa, que el derecho a obtener información sobre la situación de la empresa y la evolución del empleo en la empresa -o sobre la evolución de las retribuciones- que la normativa (ET y TRLEBEP) reconoce a los órganos de representación de los trabajadores no equivale a conocer el detalle de las retribuciones de todos los trabajadores públicos. Entregar esta

información, de forma individualizada y asociada a todos los trabajadores, excluiría las previsiones del ET y del TRLEBEP respecto a la información a comunicar a dichos órganos de representación.

A todo ello, es necesario tener en consideración las previsiones de la LTC, régimen de acceso de aplicación supletoria para las solicitudes formuladas por los órganos de representación de los trabajadores.

Teniendo en cuenta que la información solicitada no parece contener datos merecedores de especial protección (artículo 9 RGPD), a efectos de otorgar o denegar el acceso, habrá que tener en cuenta las previsiones del artículo 24.2 del LTC, según el cual:

“2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, se podrá 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.”

A efectos de esta ponderación, hay que tener en especial consideración que quien solicita el acceso es "delegado comité empresa" -se entiende órgano de representación de los trabajadores- y que su petición se enmarcaría en el ejercicio de las funciones, tales como la de vigilancia del cumplimiento de la normativa vigente, que el ET (y en su caso el TRLEBEP) le atribuye y respecto de las cuales le reconoce el derecho a obtener cierta información del empresario.

Asimismo, es necesario tener en cuenta el interés público en la divulgación de la información a los órganos de representación de los trabajadores.

El Preámbulo de la LTC hace mención a que “en un contexto de estado democrático y de derecho, todos los poderes públicos tienen la legitimidad que les da la participación ciudadana en su configuración (de forma directa o indirecta), lo que obliga a dar cuenta a la ciudadanía, de acuerdo con el principio de responsabilidad, de su actividad y de la gestión de los recursos públicos que se han puesto a su alcance.”

Forma parte, por tanto, de la filosofía de la legislación de transparencia que las Administraciones públicas deban 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 los trabajadores públicos.

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 a los representantes de los trabajadores en ejercicio de las funciones que específicamente les otorga la normativa.

También hay que tener presente que la LTC obliga al Ayuntamiento a publicar determinada información en relación con las retribuciones de su personal.

Así, el artículo 11.1 de la LTC dispone 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, sociedades, fundaciones y consorcios, y las indemnizaciones que deben 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 este precepto, las retribuciones percibidas por los altos cargos locales deben ser publicadas en el portal del Ayuntamiento de forma individualizada para cada puesto de trabajo y por cualquier concepto retributivo, indemnización o dieta (artículo 11.1.b) LTC) .

Al respecto, el artículo 4.2.b) de la LTC 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”.

En cuanto al resto de trabajadores municipales, la información sobre retribuciones debe ser publicada de forma agregada, es decir, asociada a los puestos de trabajo del Ayuntamiento agrupados en función de los niveles y cuerpos a los que pertenezcan (artículo 11.1. e) LTC), sin que, en este sentido, deba indicarse la identidad de la persona concreta que ocupa un determinado puesto de trabajo.

En la medida en que esta información debe hacerse pública, ninguna duda puede existir, desde la perspectiva del derecho a la protección de datos, sobre la posibilidad de entregarla a los órganos de representación de los trabajadores en estos términos.

Tratándose de acceder a información retributiva que se relacione directamente con la persona física que ocupa un puesto de trabajo (como, los trienios, el complemento de productividad, las gratificaciones, las pagas extraordinarias, las horas extraordinarias u otros complementos asociados a la persona), debe referirse, en este punto, al criterio sostenido por esta Autoridad en anteriores informes en materia retributiva (IAI 9/2016, IAI 36/2017 o IAI 40/2017, entre otros).

Se recuerda, en estos informes, que la legislación de transparencia habilitaría, por la vía del ejercicio del derecho de acceso, la entrega de estos datos retributivos respecto de los altos cargos de la corporación porque, como hemos visto, artículo 11.1.b) de la LTC obliga a publicar las retribuciones (incluidas indemnizaciones y dietas) percibidas por estas personas.

También que 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. Se recuerda que, 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, hay que tener en cuenta que se trata de puestos 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, se considera que resultaría justificado facilitar información retributiva individualizada sobre los lugares, incluso, identificando a las personas afectadas.

En cambio, para el resto de personal en los que no concurren estas circunstancias, se considera que, en principio, dado que se trata de puestos con menor nivel de responsabilidad, y consecuentemente con un menor nivel retributivo, la evaluación de la utilización de los recursos públicos se puede realizar disponiendo de la información sobre las retribuciones de forma agrupada por categorías o según los diferentes tipos de puesto de trabajo y no individualizada.

Se advierte que la difusión de los ingresos de una persona física facilita la obtención de un perfil económico de la persona afectada que puede acabar causándole perjuicios, tanto en el ámbito profesional, como frente a instituciones financieras, socialmente, etc.

A la vista de todo ello, y teniendo en cuenta el contexto en el que nos encontramos, puede decirse que para llevar a cabo las funciones de vigilancia de la legalidad vigente que el ET (y el TRLEBEP) atribuye a los órganos de representación de los trabajadores no parece a priori que resulte necesario un acceso generalizado, de forma individualizada, a las retribuciones percibidas por todos y cada uno de los trabajadores municipales.

Ahora bien, tampoco puede descartarse que en un momento determinado acabe siendo necesario disponer de la identificación de algún trabajador o trabajadores concretos, por ejemplo, si existen indicios de alguna irregularidad en la que puede ser relevante la identidad de los trabajadores afectados.

Si fuera este el caso, hay que tener presente que, de conformidad con el principio de minimización (artículo 5.1.c) RGPD), el acceso debería acotarse a la información retributiva del trabajador (o trabajadores) afectado, no a la del conjunto de trabajadores del Ayuntamiento. Ello, sin perjuicio de recabar a los órganos de representación de los trabajadores que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de dicha información.

También hay que tener presente que, de acuerdo con el artículo 31 de la LTC, debería darse traslado de la petición de acceso al trabajador afectado, a fin de que, en el plazo de 10 días, pueda hacerlas al alegaciones que considere pertinentes al verse afectados sus derechos o intereses.

De todas formas, no parecería que éste sea el caso planteado en la consulta, dado que, como se ha visto, la solicitud sólo refiere que la información retributiva se pide “para tener conocimiento”, sin más concreción sobre eventuales irregularidades, situaciones anómalas o referencias a trabajadores concretos del Ayuntamiento.

IV

El “delegado comité empresa” también solicita acceder a los documentos TC2.

Interesa destacar que el documento TC-2, boletín de cotización para la liquidación e ingreso de cuotas de los diferentes regímenes de la Seguridad Social, o la Relación Nominal de Trabajadores (RNT) que le sustituye con la implantación del nuevo sistema de liquidación directa de cuotas a la Seguridad social, además de contener la relación nominal de los trabajadores (abreviatura de nombre y apellidos de los trabajadores, DNI y número de afiliación a la Seguridad social), incluye los datos cotización (empleo, número de días u horas, clave de base de cotización y el importe de estas bases), pero también informa sobre situaciones especiales de los trabajadores que tengan derecho a alguna deducción o compensación.

Estas deducciones y compensaciones pueden referirse a enfermedades comunes o accidentes no laborales, entre otras cuestiones. Informaciones que nos pueden llevar a conocer, aunque sea de forma indirecta, datos de salud de los trabajadores (situaciones de discapacidad o de salud laboral), es decir, datos incluidos dentro de lo que el RGPD llama “categorías especiales de datos”.

El artículo 9.1 del RGPD establece:

“Quedan prohibidos el tratamiento de datos que revelan 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 forma unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual u orientaciones sexuales de una persona física.”

Se establece, a todos los efectos, la prohibición de los tratamientos que revelen datos personales de este tipo salvo que se den las situaciones específicas previstas en el mismo Reglamento. El apartado 2 del artículo 9 del RGPD enumera las circunstancias que, al darse, permitirían este tratamiento, estableciendo un número clausus de posibilidades de tratamiento.

El artículo 64.2 c) del ET reconoce un derecho a los órganos de representación de los trabajadores a recibir información sobre el índice de absentismo y las causas, los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales o los índices de siniestralidad, entre otros. Ahora bien, el citado artículo explicita que esta información debe comunicarse en forma de estadística, por tanto, sin identificar trabajadores concretos. De esto se desprende que la comunicación, con identificación de los trabajadores, de este tipo de información contenida en el documento TC-2, contravendría las previsiones del propio ET.

La LTC, de aplicación supletoria, también es clara respecto al acceso a datos de salud y otros datos merecedores de especial protección, al limitar el acceso a estos datos salvo que se cuente con el consentimiento expreso de los afectados en el momento de formular la solicitud de acceso.

Así, de acuerdo con el artículo 23 de la LTC, “las solicitudes de acceso a la información pública deben ser denegadas si la información que se desea obtener contiene datos personales especialmente protegidos, como los relativos a la ideología, la afiliación sindical, la religión, las creencias, el origen racial, la salud y la vida sexual, así como las relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor, salvo que el afectado consienta expresamente por medio de un escrito que debe acompañar a la solicitud.”

Por su parte, el artículo 15.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que “(...) si la información incluyese datos personales que hayan referencia en el origen racial, en la salud o en la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comportaran la amonestación pública al infractor, cuyo acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si este estuviera amparado por una norma con rango de ley.”

En cuanto a los datos retributivos contenidos en el boletín de cotización, debe tenerse en cuenta que los artículos 8.4 y 64.4 del ET prevén el acceso por parte de los representantes de los trabajadores a la copia básica del contrato, lo que comporta que éstos puedan disponer de la información de carácter retributivo que pueda constar en el contrato, pero que, como hemos visto, más allá de ello, no existe otra previsión legal específica en esta norma que legitime a los órganos de representación de los trabajadores a acceder a los datos retributivos de los trabajadores.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con la LTC, el acceso a la información sobre retribuciones podría efectuarse en los términos expuestos en el fundamento anterior de este informe, a los que nos remitimos.

Más allá de esto, ya falta de motivos concretos que el órgano de representación de los trabajadores pueda aducir que justifiquen el acceso a la relación nominal de los trabajadores contenida en el documento TC-2, y teniendo en cuenta que la finalidad debería enmarcarse dentro de las funciones de vigilancia y cumplimiento de las normas vigentes en materia laboral, de seguridad social y empleo, no parece que pueda estar justificado para tal fin el acceso a la información retributiva contenida en este boletín de cotización, que entendemos que sería de todas maneras excesiva y contraria al principio de minimización de los datos (artículo 5.1.c) RGPD).

No se debe descartar pero la posibilidad de dar la información al órgano de representación de los trabajadores sobre la relación nominal de trabajadores por los que el Ayuntamiento ha cotizado. Teniendo

en cuenta que el comité de empresa debe disponer de la copia básica de los contratos (artículo 64.4 ET), con el nombre y apellidos de los trabajadores (artículo 8.4 ET), el acceso a dicha información no supondría una mayor injerencia sobre la su privacidad.

De acuerdo con las consideraciones hechas hasta ahora en relación con la consulta planteada, se hacen las siguientes,

Conclusiones

Los órganos de representación de los trabajadores deben poder tener acceso a la información relativa a las retribuciones de los altos cargos al servicio de la administración local y de las personas que ocupan puestos que puedan ser calificados de confianza o de especial responsabilidad, mientras que, para el resto de trabajadores, no parece justificado un acceso individualizado más allá de la posibilidad de entregar la información retributiva agrupada por categorías o según los distintos tipos de puesto de trabajo. Esto, sin perjuicio de que, en determinados casos, sí pueda resultar justificado acceder al detalle de las retribuciones de trabajadores concretos.

El acceso al documento TC2 mensual debería contar con el consentimiento expreso de los trabajadores. Esto, sin perjuicio de que se pueda facilitar una relación con el nombre y apellidos de los trabajadores por los que el Ayuntamiento ha cotizado.

Barcelona, 2 de octubre de 2019