

Ref.: IAI 44/2019

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública sobre la reclamación presentada contra la denegación por un consorcio sanitario de acceso a la lista de médicos eméritos y retribuciones

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 presentada en relación con la denegación por un consorcio sanitario de acceso a la lista de médicos eméritos y retribuciones.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente de la reclamación presentada, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

Antecedentes

1. En fecha 28 de mayo de 2019 un ciudadano solicita a un consorcio sanitario la siguiente información:

1. Listado de médicos eméritos actuales.
2. Listado de trabajadores que cumplen criterios de compatibilidad para trabajar en la empresa pública y privada.
3. Retribuciones anuales de eméritos.
4. Ingresos extraordinarios del servicio de radioterapia por actividad no asistencial de los años 2017, 2018 y 2019.

2. En fecha 28 de junio de 2019, el Consorcio resuelve estimar la solicitud presentada en relación con el apartado segundo del escrito de solicitud y desestimar la solicitud con respecto a los apartados primero y tercero, por contener datos personales.

Por lo que respecta al apartado cuarto, se informa al interesado que no existen, salvo error, ingresos extraordinarios para el Consorcio derivados de actividad no asistencial del Servicio de Radioterapia.

3. En fecha 15 de julio de 2019, el interesado presenta reclamación ante la GAIP contra la entidad por la denegación de la información sobre el listado de médicos eméritos actuales y su retribución.

4. En fecha 19 de julio de 2019, la GAIP solicita al Consorcio un informe en relación con la reclamación presentada.

5. En fecha 1 de agosto de 2019, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita el informe previsto por el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con la reclamación presentada.

5. En fechas 7 y 9 de agosto de 2019, la GAIP remite a la Autoridad, un escrito de aclaración sobre la reclamación presentada así como el informe emitido por la entidad reclamada.

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 ellos.

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 ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas.

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos personales que consten en la información solicitada, como sería el caso del límite establecido en el artículo 21 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

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 personales.

II

El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de los datos personales (en adelante, RGPD), define sus datos personales como "toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un número, un número de identificación, datos de localización, un identificador

en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona; ”.

De acuerdo con la definición de tratamiento del artículo 4.2 del RGPD “la consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción ” de datos personales, son tratamientos de datos sometidos a los principios y garantías del RGPD. Por tanto, la comunicación de datos personales por parte del Consorcio, como consecuencia de la solicitud efectuada por la persona ahora reclamante, es un tratamiento de datos en los términos del RGPD.

El RGPD dispone que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación al interesado (artículo 5.1.a)) y, en este sentido, establece un sistema de legitimación del tratamiento de datos que se fundamenta en la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas establecidas en su artículo 6.1. En concreto, los apartados c) y e) del artículo 6.1 del RGPD disponen respectivamente, que el tratamiento será lícito si “es necesario para el 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 conferidos al responsable del tratamiento”.

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

Asimismo, el artículo 86 RGPD, dispone que “Las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de las datos personales en virtud del presente Reglamento.”

Visto esto, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC en adelante) tiene por objeto, entre otros, “regular y garantizar el derecho de acceso de las personas en la información y la documentación públicas” (art 1.1.b).

En concreto, el artículo 18 de la LTC establece que “las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a la 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

La información objeto de la reclamación presentada es “información pública” a efectos de la LTC y quedaría sometida al régimen de acceso previsto en esta normativa. En consecuencia, desde el punto de vista del derecho a la protección de datos personales, la comunicación de esta información puede considerarse un tratamiento lícito amparado en la letra c) del artículo 6.1 del RGPD, siempre que se adecue a lo que establece la legislación de transparencia y el resto de princip

III

De acuerdo con el artículo 20 y siguientes 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 lo que se refiere a la información que contiene datos personales hay que valorar, en aplicación del régimen previsto en los artículos 23 y 24 de la LTC, si el derecho a la protección de datos de las personas afectadas justificaría o no la limitación del derecho acceso a la información objeto de la solicitud.

Dado la información que resulta afectada por el acceso no contiene datos considerados especialmente protegidos en los términos del artículo 23 de la LTC, será necesario aplicar el artículo 24.2 de la LTC según el cual cuando “se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23 puede darse acceso a la información, previa razonada ponderación del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación debe 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. (...).”

La persona reclamante aduce a motivos laborales para la obtención de la información. En concreto, en escrito posterior enviado a la GAIP manifiesta que es el secretario del comité de empresa de la entidad y que en el marco de la negociación del convenio colectivo y de los pactos para la jubilación parcial, es importante obtener información sobre la cantidad de la masa salarial destinada a los médicos eméritos.

El Estatuto de los Trabajadores atribuye al comité de empresa, como órgano representativo y colegiado 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 puede contener datos personales.

En este sentido, el artículo 64.1 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." Añadiendo 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.” (...)

Más allá de esta cláusula genérica, el apartado 7 de este mismo precepto, atribuye al comité de empresa, entre otros, la función “ 1º De vigilancia en el cumplimiento de las normas vigentes en materia laboral, de Seguridad Social y empleo, así como el 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.”

En este contexto, y en la medida en que la información solicitada sobre el personal emérito de la entidad y sus retribuciones sea necesaria para el ejercicio de las funciones atribuidas al Comité de empresa, no debería haber inconveniente al facilitarla al reclamante.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta también las previsiones de la legislación de transparencia respecto a los datos retributivos del personal al servicio de las entidades sometidas al ámbito de aplicación de la LTC.

Así, el artículo 11.1 de la Ley 19/2014 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.”

Por tanto, son objeto de publicidad activa las retribuciones percibidas por los altos cargos, que deben ser publicadas de forma individualizada para cada puesto de trabajo y por cualquier concepto retributivo, indemnización o dieta.

Es criterio sostenido por esta Autoridad que esto 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. Aunque en estos casos la ley no prevé la publicación de sus retribuciones en el Portal de la Transparencia, en lo que se refiere a las solicitudes de acceso a esta información, hay que tener en cuenta que se trata de lugares que por su singularidad y también por el nivel retributivo que suelen llevar asociado, el conocimiento de sus retribuciones puede resultar relevante para el control de la utilización de los recursos públicos. En estos casos, resultaría justificado facilitar información retributiva individualizada sobre los lugares, incluso, en su caso, identificando a las personas afectadas.

La figura del personal emérito de los servicios de salud se encuentra regulada en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud. Esta norma contempla que los servicios de salud pueden nombrar, con carácter excepcional, a personal emérito entre personal licenciado sanitario jubilado, en función de los méritos de su currículum profesional que deben ser previamente valorados.

El Decreto 68/2005, de 19 de abril, por el que se establecen los requisitos de reconocimiento de la condición de personal emérito de las instituciones sanitarias del ICS, desarrolla la Ley 55/2003 y contempla la posibilidad de nombrar personal emérito en caso de determinados profesionales que hayan acreditado una trayectoria profesional especialmente distinguida. El decreto prevé que la actividad de este personal se circunscriba a la realización de funciones de consultoría, asesoría, formación y diseño de determinados tipos de programas y proyectos, pero en ningún caso pueden ejercer la asistencia sanitaria.

El nombramiento como personal emérito comporta, además de un reconocimiento de carácter honorífico vitalicio, que estos profesionales puedan mantener un vínculo con las instituciones sanitarias que les permita, por períodos de tiempo anuales prorrogables y como máximo hasta el cumplimiento de la edad de 72 años, una relación activa y retribuida compatible con la percepción de las prestaciones de jubilación propias de los regímenes de la Seguridad Social, según establece el artículo 77.3 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, de acuerdo con el cual:

La percepción de pensión de jubilación por un régimen público de Seguridad Social será compatible con la situación del personal emérito a que se refiere la disposición adicional cuarta.

Las retribuciones del personal emérito, sumadas a su pensión de jubilación, no podrán superar las retribuciones que el interesado percibía antes de su jubilación, consideradas, todas ellas, en cómputo anual.”

De acuerdo con esta previsión la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2017, vigente como consecuencia de la prórroga presupuestaria, establece en el artículo 25.4 los criterios retributivos en relación con el personal que se encuentra en la situación prevista en la Ley 55/2003.

Aunque conscientes de que la divulgación de los ingresos de una persona física facilita la obtención de un perfil económico de la persona afectada, la situación del personal emérito es una situación excepcional que comporta la compatibilización del cobro de la pensión de jubilación que le corresponde, con una retribución como consecuencia de la realización de unas determinadas funciones establecidas por la administración. Esta situación excepcional está regulada por la ley que establece una limitación a los ingresos que pueden percibir, y entendemos que resultaría equiparable a la del personal que ocupa puestos de confianza dentro de la organ

Teniendo en cuenta esto, en principio, no debería haber inconveniente, como se ha apuntado, en entregar dicha información a un miembro del comité de empresa a efectos de que, en su caso, pudiera realizar una función de control de los fondos públicos o de vigilancia de la normativa laboral aplicable, eso sí, previo trámite de audiencia de las personas afectadas (art.31 LTC), y siempre que no concurren circunstancias personales que aconsejen limitar el acceso a dicha inform

Es necesario pero advertir que el principio de minimización de datos exige que todo tratamiento de datos que se lleve a cabo se limite a los datos mínimos necesarios para alcanzar la finalidad pretendida con este tratamiento (artículo 5.1.c) El RGPD).

En este sentido, y respecto al listado de médicos eméritos actuales que se solicita, el interesado manifiesta que quiere conocer si hay 5 o 50 médicos en nómina del hospital, apuntando a la posibilidad de que se le faciliten las iniciales del nombre y apellidos, o las tres últimas cifras del DNI con la letra, tal y como parece que haría la empresa en otras ocasiones.

Por otra parte, y en lo que se refiere a la información retributiva, el reclamante especifica que interesa saber no sólo el coste global de los salarios de este personal, sino también el importe total percibido por cada una de estas personas, proponiendo como ejemplo que le sea facilitado este listado, indicando las iniciales o tres cifras del DNI y la letra con la cantidad anual percibida.

Ciertamente, si el motivo de la petición de información es, como apunta el interesado, conocer el coste global e individualizado que supone para la entidad mantener personal emérito a efectos de negociar eventuales pactos para la jubilación parcial del resto de trabajadores, no parece que sea estrictamente necesaria la obtención de este listado identificando a las personas con su nombre y apellidos.

En estos casos, se debería optar por la sedonimización de los datos, que en términos del artículo 4.5 del nuevo RGPD, consiste en tratar los datos personales de forma que aquellos que se faciliten ya no puedan atribuirse al titular de los datos sin utilizar información adicional, siempre que esta información adicional conste por separado, y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable.

Cabe decir que la sustitución del nombre y apellidos por las iniciales no garantizaría que no se pueda terminar identificando a la persona afectada sin realizar esfuerzos desproporcionados, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de personas del mismo entorno laboral que el reclamante. Las tres cifras del DNI y la letra harían más difícil la identificación, pero si no existe un interés específico en identificar a estas personas la mejor opción sería sustituyendo el nombre y apellidos por

IV

Por último, en relación al listado de trabajadores que cumplen criterios de compatibilidad para trabajar en la empresa pública y privada que el reclamante solicita en el punto segundo, y según consta en la resolución, el interesado dispone del enlace del Portal de Transparencia donde está o debería estar publicado el extracto de las resoluciones de compatibilidad de los profesionales del sector público Salud, tal y como prevén los artículos 8.1. g) de la ley 19/2013, de carácter básico, y el artículo 9.1.m) de la LTC (en este caso sólo para los altos cargos). En este listado se puede comprobar cuáles son los profesionales del Consorcio que tienen autorizada la compatibilidad, información que solicitaba inicialmente el interesado.

En el escrito complementario presentado en el seno del procedimiento, el reclamante manifiesta que le interesa saber si existen eméritos que cobran de la empresa pública y también trabajan para la privada.

El Decreto 68/2005 regula el procedimiento para el nombramiento del personal emérito que se inicia a instancia de la persona interesada en ser nombrada y finaliza con la resolución del consejero o consejera de salud, que acuerda también su adscripción a un centro. Aunque el procedimiento no establece expresamente la publicación de la resolución de nombramiento, los procedimientos relativos a la provisión de puestos de trabajo de los empleados públicos están basados en los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad (artículo 78 del EBEP).

Asimismo, el artículo 9.1.e) de la LTC prevé la publicación de los “resultados de los procesos selectivos de provisión y promoción del personal”. En consecuencia debe entenderse que el nombramiento de este personal debe ser también objeto de publicación.

Además, el nombramiento como personal emérito es un reconocimiento honorífico y vitalicio que tiene por objeto poner en valor una meritoria y destacada trayectoria profesional. Este reconocimiento es, por tanto, un reconocimiento público. De hecho, la persona que ha sido reconocida

como tal tiene la facultad de utilizar pública y privadamente este reconocimiento así como otras prerrogativas relacionadas con la utilización de las instalaciones de los Centros al que ha sido adscrito.

Teniendo en cuenta que tanto los nombramientos como médicos eméritos, como la información sobre la realización de actividades compatibles deberían ser objeto de publicación, no parece que pueda haber inconveniente en informar al reclamante la identidad del personal emérito del centro que tenga autorizada la compatibilidad. Esto sin perjuicio de la concurrencia de circunstancias personales que puedan alegarse en el trámite de audiencia previsto en el artículo 31 de la L

Conclusiones

El derecho a la protección de datos no impediría entregar al reclamante un listado individualizado con las retribuciones anuales percibidas por las personas que han sido nombradas como médicos eméritos de la entidad. Sin embargo, dados los términos en los que se concreta la reclamación, de acuerdo con el principio de minimización podría ser suficiente la identificación sustituyendo el nombre y apellidos por un código numérico.

No habría inconveniente en facilitar al reclamante la identidad del personal emérito que tenga autorizada su compatibilidad.

Barcelona, 10 de septiembre de 2019