

Informe emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación presentada por un trabajador de un Ayuntamiento contra este ente local por denegación del acceso a la identidad de las personas responsables de la reclasificación de su puesto de trabajo, ya distintos organigramas

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 por un trabajador de un Ayuntamiento contra este ente local por denegación del acceso a la identidad de las personas responsables de la reclasificación de su puesto de trabajo, ya distintos organigramas.

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

Antecedentes

1. En fecha 11 de noviembre de 2021, un trabajador municipal dirige un escrito al departamento de recursos humanos en el que solicita la siguiente información:

“Pido información de qué persona o personas, ya sea representante político o funcionario/laboral, que ha facilitado a la empresa que está realizando las actas de valoración y las fichas correspondientes, las instrucciones o la información para que lo que suscribe deje de ser gerente / jefe del área y paso a integrarse en la policía local ya consecuencia valorar el puesto de trabajo con estas circunstancias, así como quien ha entregado a la empresa las funciones genéricas descritas en la ficha 016.

Pido nombre y apellidos y cargo de la persona o personas que ha facilitado esta información a la empresa que realiza la valoración de puestos de trabajo.”

2. En fecha 28 de enero de 2022, este mismo trabajador dirige un nuevo escrito al departamento de recursos humanos del Ayuntamiento.

En este escrito, el trabajador recoge la respuesta del Ayuntamiento a su petición de información de fecha 11 de noviembre de 2021, en la que, según manifiesta, se indica lo siguiente:

“Como bien expone, el Ayuntamiento adjudicó el contrato de prestación de servicios de consultoría para el análisis del diseño organizativo propuesto por el Ayuntamiento, ajuste,

desarrollo e implementación de la estructura organizativa resultante, mediante valoración de puestos de trabajo.

El Ayuntamiento (...) tiene la potestad reglamentaria y de autoorganización. Por este motivo y en uso de la potestad anteriormente citada, se proponen varios organigramas a futuro que son recogidos en el documento de trabajo elaborado por la empresa adjudicataria y que fue trasladada a los representantes de la MGN-C. En relación con las fichas descriptivas de los puestos de trabajo, informarle que esta información a la que ha accedido es información provisional y que todavía no ha sido validada.”

A la vista de esta respuesta, el trabajador manifiesta en este escrito de 28 de enero de 2022 lo siguiente:

“A pesar de la claridad de la petición realizada (...) esta información no ha sido facilitada, por lo que les reitero la petición: Pido nombre y apellidos y cargo de la persona o personas que ha facilitado esta información a la empresa que realiza la valoración de puestos de trabajo.

(...)

De lo contrario; a fin de comprobar la veracidad de la información facilitada, dado que en la respuesta se manifiesta “se proponen varios organigramas”, oraría me facilitarían copia de los mismos donde figure mi nombre, mi puesto de trabajo o hechos relacionados con la RPT.”

3. En fecha 17 de febrero de 2022, la Alcaldía dicta resolución sobre la solicitud de información del trabajador de 28 de enero de 2022 en los siguientes términos:

“PRIMERO.- Requerir al solicitante que en un plazo máximo de 10 días motive la necesidad de conocer la identidad de la persona o personas a las que hace referencia en su escrito, a fin de que el Área de Gestión Documental y Archivo de (...) pueda ponderar de forma razonada entre el interés público en la divulgación de esta información y la protección de los derechos de las personas afectadas.

SEGUNDO.- DESESTIMAR el suministro de los organigramas de valoración de los puestos de trabajo por encontrarse en fase de elaboración y todavía no se ha elaborado ni aprobado ninguna versión definitiva.”

4. En fecha 22 de marzo de 2022, el Ayuntamiento dicta resolución en la que da por desistida la petición de información del trabajador al no haber presentado, transcurrido el plazo adecuado, la información requerida.

No obstante, constará en el expediente copia del escrito de respuesta del trabajador a dicho requerimiento, manifestando los motivos por los que le interesa la información solicitada.

5. En fecha 25 de marzo de 2022, el trabajador presenta reclamación ante la GAIP contra el Ayuntamiento por denegación del acceso a la información pública solicitada.

6. En fecha 1 de abril de 2022, la GAIP remite la reclamación al Ayuntamiento, requiriéndole la emisión de informe en el que fundamente sus posiciones, así como el expediente completo

relativo a la solicitud de acceso a la información pública y la identificación de las terceras personas que resulten afectadas por el acceso reclamado.

7. En fecha 6 de abril de 2022, el Ayuntamiento responde al requerimiento de la GAIP remitiéndole el expediente completo de la solicitud de acceso a la información pública.

En el expediente consta copia del informe emitido por el jefe del Área de Gestión Documental y Archivo del Ayuntamiento, en el que, respecto a la petición del nombre, apellidos y cargo de la persona o personas responsables de facilitar al empresa la información necesaria para la valoración de los puestos de trabajo, se indica que *“se considera importante la motivación que pueda alegar el interesado justificando su petición tan concreta, dado que los nombres de las personas con responsabilidad técnica y política en el ámbito de Organización y Recursos Humanos son públicos y conocidos por todos los trabajadores del Ayuntamiento de (...)”*

8. En fecha 21 de abril de 2022, 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.

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 LTC, 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 pedir informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, que 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, entendida como cualquier información sobre una persona física identificada o identificable, directamente o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de esta persona (artículo 4.1 del Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, en lo sucesivo RGPD).

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.

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 artículo 4.2) del 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 (RGPD) considera *“tratamiento”*: *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, concejal o interconexión, limitación, supresión o destrucción.”*

El RGPD dispone que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito (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, el apartado c) dispone que el tratamiento será lícito si *“es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”*.

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de 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 esta base jurídica del artículo 6.1.c) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

Por su parte, el artículo 86 del 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.”*

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

El artículo 18 de la LTC reconoce el derecho de las personas a “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 artículo 2.b) de la LTC 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 establecido en esta ley”.

Por su parte, el artículo 53.1 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (RLTC), concreta que es información pública objeto del derecho de acceso “toda la información, cualesquiera datos o documentos que las administraciones públicas han elaborado, poseen, o pueden legítimamente exigir a terceras personas como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones.”

La información solicitada por la persona reclamante al Ayuntamiento objeto de la presente reclamación es información pública a efectos del artículo 2.b) de la LTC y, por tanto, queda sometida al régimen de acceso (artículo 18 LTC).

Este derecho de acceso no es absoluto y puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. En concreto, y en lo que concierne al derecho a la protección de datos personales, hay que tener en cuenta lo establecido en los artículos 23 y 24 de la LTC, así como los principios de la normativa de protección de datos personales.

III

La persona reclamante ha solicitado al Ayuntamiento “qué persona o personas, ya sea representante político o funcionario/laboral, ha facilitado a la empresa que está realizando las actas de valoración y las fichas correspondientes, las instrucciones o la información para que el que suscribe deje de ser gerente/jefe del área y pase a integrarse en la policía local ya consecuencia valorar el puesto de trabajo con estas circunstancias, así como quien ha entregado a la empresa las funciones genéricas descritas en la ficha 016”. En concreto, pide “el nombre y apellidos y cargo.”

Respecto a las solicitudes de acceso a información pública que no contiene datos merecedores de especial protección, como es el caso que nos ocupa, el artículo 24 de la LTC dispone lo siguiente:

“1. Se dará acceso a la información pública si se trata de información directamente relacionada con la organización, funcionamiento o actividad pública de la Administración que contenga datos personales meramente identificativos salvo que, excepcionalmente, en

el caso concreto deba prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos.

2. (...).”

Este artículo de la LTC permite acceder a los datos meramente identificativos de las personas que intervienen por razón de sus funciones en los diferentes procedimientos o actuaciones públicas llevadas a cabo por la Administración, salvo que concurren circunstancias

concretas que justifiquen la prevalencia del derecho a la protección de datos de la persona o personas afectadas u otros derechos constitucionalmente protegidos.

El artículo 70.2 del RLTC concreta qué se entiende por datos personales meramente identificativos en los siguientes términos:

“A efectos de lo que prevé el artículo 24.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, son datos personales meramente identificativos los consistentes en el nombre y apellidos, el cargo o lugar ocupado, cuerpo y escala, las funciones desarrolladas y el teléfono y direcciones, postal y electrónica, de contacto profesional, referidas al personal al servicio de las administraciones públicas, altos cargos y personal directivo del sector público de las administraciones públicas.

En los casos en que la publicación o el acceso a un documento administrativo requiera la identificación del autor, se eliminarán, especialmente, los datos de localización, el número del documento nacional de identidad o documento equivalente y la firma manuscrita.

Si la firma es electrónica, debe publicarse el documento firmado electrónicamente de forma que no se pueda acceder a las propiedades del certificado electrónico empleado para la firma.

Los datos de localización deben suprimirse en caso de que no se trate de los datos meramente identificativos del autor en su condición de cargo o personal al servicio de las administraciones públicas.”

Por tanto, en atención a los artículos transcritos, facilitar el acceso de la persona reclamante a los datos meramente identificativos de las personas que, en atención a las responsabilidades o funciones que tienen asignadas en materia de organización y recursos humanos, han entregado, en el presente caso, en la empresa encargada de la valoración de los puestos de trabajo del Ayuntamiento la información necesaria a tal efecto, a priori no sería contrario al derecho a la protección de datos personales. Esto, salvo que, excepcionalmente, en un caso concreto deba prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos.

El Ayuntamiento sostiene como motivo que llevaría a denegar el acceso de la persona solicitante a la identificación de estas personas la falta de motivación o justificación sobre la necesidad de conocer esta información por parte del ahora reclamante.

Hay que tener en consideración pero que, de acuerdo con el artículo 18.2 de la LTC, el ejercicio del derecho de acceso *“no está condicionado a la concurrencia de un interés personal, no está sujeto a motivación y no requiere la invocación de ninguna norma.”* Dado que la LTC no exige justificación para acceder a la información pública en poder del Ayuntamiento, éste no puede ser un motivo para limitar su acceso, aunque ciertamente conocer la finalidad del acceso puede ser un elemento que se tenga en cuenta a la hora de realizar la ponderación necesaria.

Cabe destacar que tanto en la solicitud de acceso como en la presente reclamación la persona reclamante se refiere exclusivamente a conocer el nombre, apellidos y cargo de las personas que, han facilitado determinada información sobre la valoración y fichas de los puestos de trabajo, y sobre el diseño del organigrama del Ayuntamiento en la empresa de consultoría contratada. Por tanto, en todo caso, datos meramente identificativos que, en base a la previsión del artículo

24.1 de la LTC, sería información directamente relacionada con la organización y el funcionamiento del Ayuntamiento.

En este sentido, hay que tener presente que, más allá de las manifestaciones genéricas del Ayuntamiento sobre la afectación que el acceso solicitado podría tener sobre las personas afectadas, de la información aportada no se derivan motivos o circunstancias partir de las cuales se pueda apreciar que ciertamente debe prevalecer el derecho a la protección de datos de los afectados, u otro derecho constitucionalmente protegido, sobre el derecho de acceso de la persona reclamante, en la medida en que no se acreditan circunstancias personales que lo justifiquen.

Así pues, ya falta de disponer de las alegaciones que hayan podido formular las personas afectadas –a las que debería haberse dado traslado de la solicitud y/o de la reclamación de acuerdo con los artículos 31 y 42 de la LTC–, al amparo del artículo 24.1 de la LTC es necesario reconocer el derecho de la persona reclamante a acceder a la información que solicita.

IV

La persona reclamante también ha solicitado al Ayuntamiento copia de los "*diversos organigramas (...)* donde figure mi nombre, mi puesto de trabajo o hechos relacionados con la RPT."

En principio, el organigrama es la representación gráfica de la estructura organizativa del Ayuntamiento, que describe visualmente las estructuras departamentales y sus respectivos puestos de trabajo con las relaciones jerárquicas entre sí. En términos de recursos humanos, el organigrama debe mostrar todas las unidades y niveles jerárquicos, así como los respectivos puestos de trabajo y sus niveles. Por tanto, se trata de un documento en el que sólo deben figurar los nombres de los puestos de trabajo, no los de las personas que los ocupan. Es decir, en principio, es información pública que no debe contener datos de carácter personal (artículo 4.1) RGPD). Esto sería aplicable también en principio a la RPT del Ayuntamiento, dado que la descripción de los puestos de trabajo se refiere a los puestos de trabajo y no a las personas que los ocupan. En consecuencia, no habría impedimento al entregar esta información a la persona reclamante, al no resultar de aplicación la normativa de protección de datos.

En el presente caso y por la información de que se dispone sin embargo, la persona reclamante solicita acceder a las diferentes propuestas de organigrama con las que estaría trabajando la empresa consultora externa contratada para la valoración de los puestos de trabajo del Ayuntamiento .

Esto estaría vinculado también con la RLT. De acuerdo con el artículo 31 del Decreto 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales, en el expediente administrativo de aprobación y/o modificación de una relación de puestos de trabajo (RPT) debe incluirse, entre otra información, "*el estudio justificativo de la estructura administrativa o su organigrama funcional*" (apartado 1.a)).

El análisis, descripción, valoración y clasificación de los puestos de trabajo son los primeros pasos a seguir para la elaboración y/o modificación de la RPT. En la descripción de un puesto de trabajo, el organigrama tiene por objeto facilitar la información cualitativa sobre la estructura que configura el entorno próximo del puesto, configurándose, por tanto, como el paso previo para poder realizar la valoración de puestos de trabajo. Es previsible que, en caso de modificación de la RPT, se incorpore al expediente

el análisis del organigrama actual del Ayuntamiento frente al ideal y los sitios actuales frente a los ideales en un futuro.

El Ayuntamiento aduce en este caso como motivo de denegación del acceso a la información solicitada el hecho de que la valoración de los puestos de trabajo se encuentra actualmente en curso de estudio y que, en consecuencia, no se ha elaborado ni aprobado todavía una versión definitiva del organigrama.

El artículo 29.1 de la LTC dispone que son inadmitidas a trámite las solicitudes de acceso a la información pública en aquellos casos en los que *“la información que piden es en fase de elaboración y debe hacerse pública, de acuerdo con las obligaciones de transparencia del título II, dentro del plazo de tres meses” (letra c)*.

En cualquier caso, que pueda ser inadmisibles o no esta solicitud por ese motivo, es una cuestión que no corresponde apreciar a esta Autoridad, sino simplemente la repercusión que un eventual acceso podría tener para la protección de datos.

En este sentido, conviene señalar que el solicitante en vía de reclamación pide acceder a copia de los organigramas *“donde figure mi nombre, mi puesto de trabajo o hechos relacionados con la RPT”*. Por tanto no se pide estrictamente un organigrama o una RPT sino que se vincula a los datos del reclamante. Al respecto, hay que tener en cuenta dos consideraciones:

En primer lugar, y en la medida en que se trate de datos relativos a la propia persona reclamante, la normativa de protección de datos no impediría su acceso, al contrario, acceder a esta información formaría parte del derecho de acceso que reconoce el artículo 15 del RGPD.

En segundo lugar, la LTC, al regular el régimen de publicidad activa, establece que la administración pública, en aplicación del principio de transparencia, debe hacer pública la información relativa a *la “estructura organizativa interna de la Administración”. ..), con la identificación de los responsables de los diversos órganos y su perfil y trayectoria profesionales” (artículo 9.1.b)*.

El artículo 16 del RLTC concreta que *“a los efectos de la letra b) del artículo 9.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, se entiende que la información relativa a la estructura organizativa incluye la identificación con nombre y apellidos de las personas titulares de todos los órganos y áreas que se prevén en las citadas normas. Se informará, además, de su teléfono y canal electrónico de contacto profesional, publicando su perfil y trayectoria profesionales y una identificación o referencia de las disposiciones mediante las cuales se les nombra o designa” (apartado 3)*, así como que *“en las administraciones locales, la información relativa a la estructura organizativa se refiere a los órganos administrativos de las estructuras administrativas correspondientes ya sus órganos de gobierno” (apartado 4)*.

En la medida en que la información sobre la estructura organizativa interna del Ayuntamiento, en los términos apuntados, debe ser pública, y con mayor motivo dado que los datos personales que se solicitan parecen hacer referencia al propio reclamante, la normativa de protección de datos no impide el acceso de la persona reclamante.

Conclusión

En atención a la información de la que se dispone, la normativa de protección de datos personales no impide el acceso de la persona reclamante a los datos meramente identificativos de las personas que han comunicado a la empresa de consultoría contratada la información necesaria para la valoración de puestos de trabajo del Ayuntamiento, así como también en las diferentes propuestas de organigrama o la RPT del Ayuntamiento.

Barcelona, 4 de mayo de 2022

Traducción Automática