

RESOLUCIÓ del procediment sancionador núm. PS 18/2012, referent a l'Ajuntament de Pallejà.

Antecedents

Primer.- En data 17/02/2012 va tenir entrada a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'una persona pel qual es formulava denúncia contra l'Ajuntament de Pallejà, amb motiu d'un presumpte incompliment de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD).

En primer lloc, la persona denunciant exposava que des del dia 30/01/2012 i durant els 15 dies posteriors, a la seu de l'Ajuntament de Pallejà hauria estat accessible per a terceres persones l'expedient corresponent a la "*Tramitació d'aprovació i publicació*" dels "*pressupostos generals de 2012*" del dit Ajuntament, que incorporaria les despeses de personal pressupostades (sou base, resta de pagues, triennis i complements) i en el qual constaria identificada cada persona treballadora pel seu nom i cognoms, juntament amb les retribucions corresponents.

Segon.- L'Autoritat va obrir una fase d'informació prèvia (IP 32/2012), d'acord amb el que preveu l'article 7 del Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat, en relació amb la DT 2^a de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, per tal d'obtenir més informació sobre les circumstàncies dels fets i els subjectes responsables.

En el sí d'aquesta fase d'informació, per mitjà d'ofici de data 23/02/2012 es va requerir a l'entitat denunciada per tal que informés si a les partides corresponents a personal dels pressupostos generals de l'Ajuntament de Pallejà per al 2012, hi consten identificades pel seu nom i cognoms les persones empleades de l'Ajuntament, amb indicació de la retribució corresponent; així com si els pressupostos van ésser accessibles a la ciutadania amb anterioritat a la seva aprovació amb motiu del tràmit d'informació pública o qualsevol tràmit equivalent.

L'Ajuntament de Pallejà va respondre l'anterior requeriment a través d'escrit de data 09/03/2012, amb el qual s'aportaven tres informes elaborats per diferents càrrecs de l'Ajuntament, i en els quals s'admetia que en el tràmit d'informació pública previ a l'aprovació dels pressupostos generals de 2012, uns llistats que contenien les retribucions de les persones treballadores de l'Ajuntament pressupostades per a l'any 2012, havia estat a l'abast de totes les persones que havien volgut consultar la documentació durant el tràmit d'exposició pública, i s'informava que es tenia constància expressa que durant aquest tràmit, diverses persones havien accedit als llistats esmentats.

Tercer.- També en el marc de la informació prèvia, es va comprovar que l'Ajuntament de Pallejà és responsable del fitxer "*FPER21*", que té com a finalitat la "*gestió de personal i nòmines*", i el qual es troba inscrit al Registre de Protecció de Dades de Catalunya, dependent d'aquesta Autoritat.

Quart.- En data 11/04/2012 la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades va acordar iniciar procediment sancionador contra l'Ajuntament de Pallejà per una presumpta infracció greu prevista a l'article 44.3 k) en relació amb l'article 11 LOPD. Així mateix, va nomenar persona instructora de l'expedient al funcionari de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, XXX. Aquest acord d'inici, juntament amb el plec de càrrecs, es va notificar a l'entitat imputada el 16/04/2012.

En el plec de càrrecs es concedia a l'entitat imputada un termini de deu dies hàbils comptadors a partir del dia següent de la notificació per formular al·legacions, presentar documents i proposar la pràctica de proves que considerés convenients per a la defensa dels seus interessos.

Cinquè.- Per mitjà d'escrit de 26/04/2012 l'entitat imputada reconeixia voluntàriament la seva responsabilitat amb la qualificació jurídica dels fets imputats al plec de càrrecs.

Del conjunt de les actuacions practicades en aquest procediment es consideren acreditats els fets que seguidament es detallen com a fets provats.

Fets Provats

Únic.- El mes de gener de 2012, en el tràmit d'informació pública previ a l'aprovació definitiva dels pressupostos generals de 2012, l'Ajuntament de Pallejà va facilitar a terceres persones l'accés a l'annex de personal dels pressupostos esmentats, que contenia dades de caràcter personal relatives a les retribucions pressupostades per a l'any 2012 referents a totes les persones empleades per l'Ajuntament, identificades amb el seu nom i cognoms.

Fonaments de Dret

Primer.- És d'aplicació al present procediment el previst al Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat, segons el previst a la DT 2^a de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades. De conformitat amb l'article 5 i 8 de la Llei 32/2010, la resolució del procediment sancionador correspon a la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

Segon.- De conformitat amb l'article 11 del Decret 278/1993, escau dictar la present resolució sense necessitat de formular prèviament la proposta de resolució, atès que l'entitat imputada, dins del període atorgat per tal que formulés al·legacions al plec de càrrecs, ha reconegut voluntàriament la seva responsabilitat en els fets que allà s'imputen.

Tercer.- En relació al fet provat, relatiu a la comunicació de dades personals dels empleats municipals a tercers, l'article 44.3 k) de la LOPD, en la seva redacció donada per la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, tipifica com a infracció de caràcter greu:

"k) La comunicació o cessió de les dades de caràcter personal sense comptar amb legitimitat per a això en els termes que preveuen aquesta Llei i les seves disposicions reglamentàries de desplegament, llevat que aquesta sigui constitutiva d'infracció molt greu."

En relació amb aquest tipus infractor, l'article 11 LOPD estableix el següent:

“1. Les dades de caràcter personal objecte del tractament només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat.”

Dit això, en relació al procediment d'elaboració i aprovació inicial del pressupost, l'article 168.1.c del Reial Decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals (en endavant, TRLLRHL), disposa el següent:

“1. El pressupost de l'entitat local el forma el seu president i s'hi ha d'unir la documentació següent: (...)

c) Annex de personal de l'entitat local.”

A aquest respecte, l'article 18.1.c del Reial Decret 500/1990, de 20 d'abril, pel qual es desenvolupa el capítol I del títol VI de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, Reguladora de les Hisendes Locals en matèria de pressupostos

“1. El pressupost de l'entitat local el formarà el seu president i al mateix s'hi ha d'unir, per a la seva elevació al Ple, la documentació següent: (...)

c) Annex de personal de l'entitat local, en què es relacionin i valorin els llocs de treball existents en la mateixa, de forma que es doni l'oportuna correlació amb els crèdits per a personal inclosos en el pressupost.”

De conformitat amb els preceptes transcrits, el procés d'elaboració i aprovació del pressupost municipal exigeix que es confeccioni un annex de personal en el qual constin els llocs de treball existents, als efectes de preveure els corresponents crèdits pressupostaris que s'hauran de destinar a despeses personal. I una vegada aprovat inicialment el pressupost general –i la documentació que se li ha d'unir-, s'exposa al públic (art. 169.1 TRLLRHL).

Doncs bé, tal com ha exposat aquesta Autoritat en el dictamen núm. 30/2009 en relació a les dades econòmiques relatives a un determinat lloc de treball (import de la nòmina; desglossament dels conceptes de la nòmina; plus variables o fixes), *“Val a dir que aquestes informacions, que en principi vénen associades a un lloc de treball determinat, passen a ser considerades com dades personals del treballador des del moment en què s'associen a aquest treballador concret, és a dir, a una persona física determinada. En aquest sentit, aquesta informació queda protegida per la normativa específica, principalment, la LOPD.”*

En el present cas és evident que per tal de confeccionar l'annex de personal que s'ha d'unir al pressupost general de l'Ajuntament és necessari que s'hi relacionin tots els conceptes retributius de les persones empleades per l'Ajuntament amb la finalitat de calcular el crèdit pressupostari que s'haurà de destinar a cobrir les despeses de personal.

Ara bé, en primer lloc, és oportú deixar palès que de conformitat amb allò establert a l'article 18.1.c del Reial Decret 500/1990, la confecció de l'annex de personal com a document adjunt al pressupost, per a la seva elevació al Ple, no requeriria la identificació de les persones que ocupen els llocs de treball.

Sigui com sigui, davant qualsevol eventual tractament de dades personals, com seria el cas de la inclusió dels conceptes retributius juntament amb la identificació de les persones afectades, és necessari tenir en compte el principi de qualitat de les dades en la seva vessant de proporcionalitat (art. 4.1 LOPD). A aquest respecte, també aquesta Autoritat en el dictamen núm. 11/2010, referent a una consulta d'una Administració Pública sobre el contingut de la relació de llocs de treball -en la qual hi consten dades relatives a la retribució del lloc de treball-, assenyalava que *"qualsevol informació referida a persones físiques està protegida per la normativa de protecció de dades."* Aquesta normativa (LOPD i RLOPD) ve presidida pel principi de proporcionalitat, *"segons el qual les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut (article 4.1 de la LOPD). Per tant, qualsevol recollida i tractament de dades dels treballadors que excedeixi de les que siguin necessàries en la relació contractual, requerirà el consentiment dels treballadors."*

Així, la identificació dels treballadors en l'annex controvertit només es trobaria legitimada si aquest tractament de dades personals era adequat, pertinent i no excessiu en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'havien obtingut, és a dir, per efectuar l'oportuna correlació amb els crèdits per a personal inclosos en el pressupost general de l'Ajuntament.

A tal efecte, aquesta Autoritat considera que si bé per a la confecció de l'annex de personal que s'integra en el pressupost municipal és oportú que s'especifiqui cadascun dels conceptes retributius referits al personal municipal, aquesta obligació es compleix amb la inclusió de les retribucions corresponents als llocs de treball de l'Ajuntament, sense que procedeixi a tal efecte la identificació de les persones que els ocupen.

Així doncs, de conformitat amb el que aquí s'ha exposat, s'ha de concloure que la confecció de l'annex de personal controvertit no implicava necessàriament la identificació del personal. És per això que es considera que la difusió que va efectuar l'Ajuntament en el marc del tràmit d'informació pública del pressupost general de 2012, de l'annex de personal on constaven identificats tots els empleats municipals amb el seu nom i cognoms juntament amb les retribucions corresponents a cadascun d'ells, constitueix una cessió o comunicació de dades personals, definida per l'article 3 i) de la LOPD com *"qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat"*,

El consentiment al qual es refereix l'article 11.1 de la LOPD, com a requisit per habilitar la comunicació de dades personals, no és exigible en els supòsits relacionats a l'apartat 2n del mateix precepte. A aquest respecte però, es considera que no concorre en el present cas cap dels supòsits descrits en l'article 11.2 de la LOPD. Ans al contrari, tal com s'ha exposat, l'Ajuntament de Pallejà ha admès expressament la seva responsabilitat, fins a l'extrem d'assenyalar en l'escrit pel qual mostrava la seva conformitat amb la qualificació dels fets

imputats que la comunicació de les dades personals dels treballadors municipals abans referides només s'hauria pogut realitzar amb el consentiment d'aquests, o bé, dissociant les seves dades personals.

D'acord amb el que s'ha exposat, es considera acreditat que l'Ajuntament de Pallejà, va comunicar les dades personals dels seus empleats sense el consentiment d'aquests, ni amb la cobertura d'una habilitació legal, la qual cosa és constitutiva d'una infracció tipificada com a greu a l'article 44.3 k) en relació amb l'article 11, ambdós de la LOPD.

Quart.- L'article 21 de la Llei 32/2010, en consonància amb l'article 46 de la LOPD, preveu que quan les infraccions siguin comeses per una administració pública, la resolució que declari la comissió d'una infracció, haurà d'establir les mesures que escau adoptar perquè cessin o es corregeixin els efectes de la infracció. En el present cas però no procedeix l'adopció de mesures, d'una banda perquè la infracció es va cometre durant un període temporal limitat ja finalitzat, sense que persisteixin els efectes de la infracció; i d'altra banda, perquè el propi Ajuntament ha admès la il·legalitat de la seva conducta i la seva responsabilitat, de manera que és lògic presumir que en els successius pressupostos generals que s'elaborin, l'annex de personal objecte d'exposició no contindrà les dades personals identificatives de les persones empleades.

Fent ús de les facultats que em confereixen l'article 15 del Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat de Catalunya,

RESOLC

Primer.- Declarar que l'Ajuntament de Pallejà ha comès una infracció greu prevista a l'article 44.3 k) en relació amb l'article 11, tots ells de la LOPD.

Segon.- Notificar aquesta resolució a l'Ajuntament de Pallejà.

Tercer.- Comunicar aquesta resolució al Síndic de Greuges, mitjançant el seu trasllat literal, segons el que especifica l'Acord Tercer del Conveni de Col·laboració entre el Síndic de Greuges de Catalunya i l'Agència Catalana de Protecció de Dades de data 23 de juny de 2006.

Quart.- Ordenar la publicació de la Resolució al web de l'Autoritat (www.apd.cat), de conformitat amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa d'acord amb els articles 26.2 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i 14.3 del Decret 48/2003, de 20 de febrer, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, l'entitat imputada pot interposar, amb caràcter potestatiu, recurs de reposició davant la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, en el termini d'un mes a comptar de l'endemà de la seva notificació, d'acord amb el que preveu l'article 116 i següents de la Llei 30/1992 o bé interposar directament recurs contenciós administratiu davant els Jutjats del Contenciós Administratiu, en el termini de dos mesos a comptar de l'endemà de la seva

Carrer de la Llacuna, 166, 7a. Planta
08018 Barcelona

notificació, d'acord amb els articles 8, 14 i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Igualment, l'entitat imputada pot interposar qualsevol altre recurs que consideri convenient per a la defensa dels seus interessos.

La directora

Esther Mitjans i Perelló

Barcelona, 12 de juliol de 2012