

En esta resolución se han ocultado las menciones a la población afectada para dar cumplimiento al arte. 17.2 de la Ley 32/2010, dado que en caso de revelar el nombre de la población afectada, podrían identificarse también las personas físicas afectadas.

Identificación del expediente

Resolución de procedimiento sancionador núm. PS 12/2021, referente al Ayuntamiento de (...).

Antecedentes

1. En fecha 25/03/2020 tuvo entrada en la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito por el que una persona formulaba una denuncia contra el Ayuntamiento de (...), con motivo de un presunto incumplimiento de la normativa sobre protección de datos personales.

La persona denunciante exponía que, en el marco del *procedimiento (...) complementos salariales* (expediente (...)), el Ayuntamiento había notificado el contenido íntegro de la propuesta de resolución núm. (...) de fecha (...)/2020, relativa al mantenimiento del factor horario especial, a todas las personas interesadas, que se identificaban en la parte dispositiva de la propuesta, con la consiguiente revelación de datos entre todas ellas. En concreto:

- En el punto primero de la parte dispositiva de la propuesta de resolución se señalaba lo siguiente:
“mantener hasta el 31 de diciembre de 2020 el factor de horario especial, dentro del complemento específico, a los siguientes empleados públicos al servicio del mismo Ayuntamiento, de acuerdo con el complemento de destino que en cada caso se indica”, ya continuación figuraba una relación de 102 empleadas públicas, a las que se identificaba con el nombre y apellidos, seguido del número de complemento de destino asignado en cada caso.
- En el punto segundo de la parte dispositiva de la propuesta de resolución se señalaba lo siguiente:
“DEJAR DE ABONAR a los siguientes empleados de este Ayuntamiento, con efectos retroactivos desde el 1 de enero de 2020, el “factor horario especial”, dentro del complemento específico, que supone un ahorro por importe de (...)€ anuales, según documentos contables AD con números de desconcentración (...)”. A continuación, figuraba una relación de 4 empleadas municipales, a las que se identificaba con el nombre y apellidos, y respecto de las cuales se señalaba lo siguiente: *“los pagos indebidos correspondientes a los meses de enero y febrero de este personal, se reintegrará a las correspondientes nóminas de marzo de 2020”.*

2. La Autoridad abrió una fase de información previa (núm. IP 101/2020), de acuerdo con lo que prevé el artículo 7 del Decreto 278/1993, de 9 de noviembre, sobre el procedimiento sancionador de aplicación a los ámbitos de competencia de la Generalidad, y el artículo 55.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPAC), para determinar si los hechos eran susceptibles de motivar la incoación de un procedimiento sancionador.

3. En esta fase de información, en fecha 04/02/2021 se requirió al Ayuntamiento de (...) para que señalara si había notificado la propuesta de resolución con el contenido íntegro a todas las personas identificadas en la misma propuesta, y que señalara la base jurídica que a su juicio ampararía tal comunicación.

4. En fecha 17/02/2021, el Ayuntamiento respondió el requerimiento mencionado a través de escrito, en el que exponía, entre otros, lo siguiente:

- *“La notificación del contenido íntegro de la resolución se practicó, por notificación electrónica, por AUPAC (gestor de expedientes municipal, de uso exclusivamente interno), poniéndola a disposición de todos los interesados. Sin embargo, accedieron a la notificación 38 empleados.*

Esta resolución no se ha publicado ni en la página web del Ayuntamiento, ni en el portal de transparencia ni en la sede electrónica del Ayuntamiento ni en ningún otro tipo de canal de público acceso.”

- *“(…) en el registro de actividades de tratamiento de datos personales del Ayuntamiento de (...), consta el tratamiento 1.1 de “Gestión administrativa de los trabajadores públicos”. La licitud de dicha actividad de tratamiento se basa, en virtud del artículo 6.1 c), en la aplicación del Texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, aprobado por Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre y, en este caso en concreto, en el artículo 24 apartado b) que determina que las retribuciones complementarias son aquellas que retribuyen determinados factores como la especial dedicación del empleado público. Sin embargo, el factor de horario especial está previsto en el convenio colectivo de nuestro Ayuntamiento, y se otorga a los puestos de trabajo que tienen unas determinadas condiciones y/o que debe desarrollarse en un horario superior al de la jornada ordinaria de trabajo.*

Por otra parte, las resoluciones dictadas por el Ayuntamiento se notifican a los interesados en aplicación del artículo 40.1 de Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, teniendo en cuenta además que toda persona interesada debe tener la posibilidad de interponer recurso contra los actos administrativos resolutorios si así lo considera .”

- *“El artículo 7 del Real decreto 424/2017, de 28 de abril por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local, respecto a las diferentes fases de la función interventora concreta que comprenderá las siguientes: (...).*

El artículo 19 del mismo texto legal, respecto al contenido de las comprobaciones, determina que la unidad interventora deberá comprobar entre otros que los documentos justificativos de la obligación se ajusten a las disposiciones legales y reglamentarias que resulten de aplicación. En todo caso, en la documentación deberá constar:

- 1.- Identificación del acreedor.*
 - 2.- Importe exacto de la obligación.*
 - 3.- Las prestaciones, servicios u otras causas de las que derive la obligación del pago.*
- (...)*

En consecuencia, con la normativa expuesta, el contenido y redactado de la resolución, con la determinación de los nombres y apellidos y complemento de destino de las personas

interesadas se deriva de los condicionamientos establecidos por la Unidad fiscalizadora de Intervención Municipal para proceder a la fiscalización previa en conformidad, antes de la aprobación de esta resolución, requisito imprescindible para proceder al abono del factor de horario especial como concepto retributivo en la nómina de las personas interesadas.”

- *“Éramos conscientes de que podríamos entrar en contradicción con la normativa de Protección de datos de carácter personal, sin embargo debe tenerse presente que la notificación individual de una única resolución a cada una de las 106 personas interesadas, con enmascaramiento o supresión de la identificación de las otras 105 personas identificadas, supondría una actuación administrativa que no es posible realizar de forma automatizada, obligando a que manualmente se proceda a la supresión en cada notificación del resto de las personas interesadas, lo que supondría excesivas horas de trabajo . En este caso en concreto se considera desproporcionado el resultado, al tratarse de las personas interesadas, de personal trabajador del Ayuntamiento conocidos por todos, así como también es conocido su correspondiente complemento de destino.*
- *“En atención de lo expuesto y en atención a que los datos que constan en la resolución son meramente identificativos, este Ayuntamiento considera, que en ningún momento se ha vulnerado el derecho de protección de datos de los empleados públicos que constan en la resolución. Sin embargo, y para que ningún empleado considere que se le ha vulnerado el derecho a la protección de sus datos personales, para las próximas notificaciones en las que conste el nombre y apellidos de diferentes empleados públicos, se procedería a su anonimización.”*

5. En fecha 04/03/2021, la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos acordó iniciar un procedimiento sancionador contra el Ayuntamiento de (...) por una presunta infracción prevista en el artículo 83.5.a) , en relación con el artículo 5.1.a); ambos del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de éstas (en adelante, RGPD). Este acuerdo de iniciación se notificó a la entidad imputada en fecha 09/03/2021.

6. En el acuerdo de iniciación se concedía a la entidad imputada un plazo de 10 días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación, para formular alegaciones y proponer la práctica de pruebas que considerase convenientes para defender sus intereses.

7. En fecha 23/03/2021, el Ayuntamiento de (...) formuló alegaciones al acuerdo de iniciación.

8. En fecha 20/04/2021, la persona instructora de este procedimiento formuló una propuesta de resolución, por la que proponía que la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos amonestara al Ayuntamiento de (...) como responsable de una infracción prevista en el artículo 83.5.a), en relación con el artículo 5.1.a), ambos del RGPD.

Calle Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

Esta propuesta de resolución se notificó en fecha 20/04/2021 y se concedía un plazo de 10 días para formular alegaciones.

9. El plazo se ha superado con creces y no se han presentado alegaciones.

Hechos probados

En el marco del *procedimiento (...) complementos salariales* (expediente (...)), el Ayuntamiento de (...) dictó la propuesta de resolución núm. (...) de fecha (...)/2020, relativa al mantenimiento del factor horario especial, que en su parte dispositiva figuraba una relación de 106 empleadas municipales, identificadas con nombre y apellidos, junto con los siguientes datos:

- En el caso de 102 empleadas, se proponía mantener el "factor horario especial" dentro del complemento específico. También se indicaba el número de complemento de destino que tenía asignado.
- En el caso de 4 empleadas respecto de quien se proponía dejar de abonar el importe del complemento específico correspondiente al "factor horario especial", se identificaba el importe correspondiente a la suma de las cantidades abonadas a todas 4 empleadas por éste factor, junto con la calificación como "pago indebido" de los abonos efectuados en sus nóminas de los meses de enero y febrero de 2020, y la propuesta de efectuar reintegros en las nóminas de marzo de 2020.

El Ayuntamiento llevó a cabo la notificación de esta propuesta por vía telemática, poniéndola a disposición de las 106 personas interesadas.

Fundamentos de derecho

1. Son de aplicación a este procedimiento lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y el artículo 15 del Decreto 278/1993, de acuerdo con la DT 2a de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos. De conformidad con los artículos 5 y 8 de la Ley 32/2010, la resolución del procedimiento sancionador corresponde a la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos.

2. El Ayuntamiento de (...) no ha formulado alegaciones a la propuesta de resolución, pero sí lo hizo en el acuerdo de iniciación. Al respecto, se considera oportuno reiterar a continuación lo más relevante de la respuesta motivada de la persona instructora a estas alegaciones.

En cuanto a la normativa que el Ayuntamiento señaló en su escrito de alegaciones al acuerdo de iniciación como base jurídica que legitimaría el tratamiento (art. 6.1.c RGPD), cabe señalar que tal normativa no ampara la comunicación de datos efectuada, y esto por los motivos que se exponen a continuación.

En el presente procedimiento sancionador no se cuestiona que en el marco del procedimiento (...) *complementos salariales* el Ayuntamiento hubiera tratado los datos personales señalados, tanto a efectos de determinar el mantenimiento o no del complemento de sueldo mencionado a las empleadas afectadas, como de remitir la información necesaria a la persona interventora del Ayuntamiento.

La infracción que se imputa obedece únicamente a que en la propuesta de resolución que el Ayuntamiento notificó a los interesados, incluyó unos datos personales sin habilitación legal y sin concurrir ninguna otra base jurídica, vulnerando el deber de confidencialidad. Dicho en otras palabras, el cumplimiento de la normativa señalada por el Ayuntamiento podría haberse llevado a cabo sin revelar aquellos datos personales al resto de trabajadoras afectadas, pues, por poner un ejemplo, la propuesta de resolución y la resolución posterior podrían haber incluido en un documento anexo todos los datos personales de las personas afectadas, pero en el momento de efectuar la notificación de cada acto a cada una de estas personas, haber incluido sólo los datos personales de la persona destinataria del acto notificado .

En su escrito de alegaciones en el acuerdo de iniciación, el Ayuntamiento también hacía alusión al deber de notificación de los actos administrativos previsto en el artículo 40.1 de la LPAC. Pero como el propio consistorio señalaba, el mismo precepto establece en el apartado 5º que: *“Las Administraciones Públicas podrán adoptar las medidas que consideren necesarias para la protección de los datos personales que constan en las resoluciones y actos administrativos, cuando éstos tengan miedo destinatarios a más de un interesado”*.

De acuerdo con lo que prevé el artículo 40.5 de la LPAC, si como en el presente caso el acto a notificar contenía datos personales de terceras personas, el Ayuntamiento debería haber adoptado las medidas técnicas necesarias para garantizar la protección de los datos personales de todos los interesados del procedimiento administrativo señalado, y ello sin esfuerzos desproporcionados, como apunta el Ayuntamiento, dado el actual estado del conocimiento y las nuevas tecnologías.

Se podría cuestionar si las personas a las que se comunicaron estos datos, igualmente podrían haber accedido por su condición de personas interesadas, y si esto tiene relevancia en la antijuridicidad de los hechos. Pues bien, el derecho de acceso al expediente administrativo que prevé la normativa aplicable en casos como el presente (art. 53.1 a LPAC y art. 26 de la Ley 26/2010), igualmente requiere que este acceso sea respetuoso con el derecho a la protección de datos, de modo que, con carácter previo al acceso, hay que tener en cuenta el principio de minimización (art. 5.1.c RGPD), de acuerdo con el cual, es necesario limitar el alcance del acceso a los datos personales que sean necesarios para cumplir la finalidad perseguida con el acceso. Esto requiere forzosamente una ponderación de los derechos en conflicto, para valorar en cada caso concreto si el motivo del acceso justificaría la comunicación de datos personales derivada del acceso. Pero en el presente caso, el Ayuntamiento difundió estos datos personales ya de entrada, sin haber recibido ninguna solicitud de acceso, y sin efectuar previamente ningún juicio de proporcionalidad.

Además, los datos que se comunicaron con la propuesta de resolución, no eran meramente identificativos, como sostiene el Ayuntamiento, sino que también los había que tenían carácter retributivo, como era la información referente a que las 106 empleadas municipales recibían un complemento retributivo específico vinculado al factor horario especial, y que se proponía su mantenimiento en el caso de 102 personas. Y particularmente en el caso de 4 personas, con la propuesta que se hacía en la resolución de no seguir abonándoles el complemento de sueldo, implícitamente se revelaba una información adicional, como era el hecho de que estaban percibiendo un complemento salarial por motivo de un horario especial que en realidad no realizaban, y que consecuentemente habían tenido ingresos indebidos, y se proponía reclamarlos. Esta información que el Ayuntamiento difundió con la propuesta de resolución, iba más allá de la mera identificación de estas personas, y por el tipo de información de que se trataba, requería de una ponderación previa de los derechos.

Por último, en el escrito de alegaciones el Ayuntamiento se refería al artículo 23.c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública -referencia que debe entenderse efectuada en el apartado tercero de este precepto, es decir, art. 23.3.c)- referido al complemento de productividad, señalando a continuación lo siguiente: *“Este artículo establece, en relación al complemento de productividad, que está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con lo que el funcionario desarrolle su trabajo. Determina que en cualquier caso, las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto serán de conocimiento público de los demás funcionarios del departamento u organismo interesado de los representantes sindical”*. Y a continuación de su escrito, el Ayuntamiento citaba una resolución dictada por la Agencia Española de Protección de datos (AEPD) en el procedimiento E/0146/2008, que estimaría un recurso de reposición, y revocaría una resolución sancionadora en base a las siguientes consideraciones que el Ayuntamiento transcribe:

“En el caso que nos ocupa, ha quedado acreditado que se ha realizado una divulgación de los salarios de los funcionarios del Ayuntamiento (...), por puestos de trabajo, omitiendo su número y cognidos, pero siendo identificables en caso de que solo una persona ocupe el puesto, incluyendo la productividad.

Debe tenerse en cuenta que la redacción del artículo 23 de la ley 20/1984 de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública preveía explícitamente el conocimiento público del complemento de productividad y era aplicable en el momento en que se produjeron los hechos . La ley 30/1984 establece que las cantidades que reciba cada funcionario por el concepto de productividad sean conocidas por los demás funcionarios y los representantes Sindicales. Junto a esto debe considerarse que el Boletín tiene difusión, principalmente entre los funcionarios del Ayuntamiento, por lo que –aunque se trata de una conducta que debiera haberse evitado a juicio de esta Agencia– no se puede concluir de forma indubitada que el Sindicato haya vulnerado el deber de secreto en lo que se refiere a los hechos imputados .”

Cabe decir al respecto que la parte de esta resolución que el Ayuntamiento transcribió en su escrito de alegaciones no sería aplicable al presente caso, ya que hace referencia a la difusión del complemento de productividad, mientras que en el caso presente la infracción que se imputa obedece, por un lado, a la difusión de la información vinculada al número del complemento de destino de 102 personas, y por otro, en lo que se refiere a 4 personas, a la difusión de información sobre lo even

percepción de ingresos indebidos por considerar que no realizaban el horario especial. Pero aparte de esto, del contenido transcrito también se infiere que en el caso analizado por la AEPD, no se incluyó el nombre y apellidos de las personas trabajadoras del ayuntamiento, sino únicamente el importe que percibieron como a complemento de productividad, mientras que en el caso presente en la propuesta de resolución que se notificó, se incluyó el nombre y apellidos de las 106 empleadas públicas, de forma que la información incluida referida a estas personas se pudo vincular fácilmente a cada una de ellas.

De conformidad con lo expuesto, se estima que el conjunto alegaciones efectuadas por el Ayuntamiento no pueden tener éxito.

3. En relación con los hechos descritos en el apartado de hechos probados, se debe acudir al artículo 5.1 a) del RGPD, que consagra el principio de licitud del tratamiento, y prevé que los datos personales: *“a) Se deben tratar de forma lícita, leal y transparente en relación con el interesado (licitud, lealtad y transparencia)”*.

En este sentido, el RGPD dispone que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito (artículo 5.1.a) y, en relación con ello, 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.

Los hechos descritos en el apartado de hechos probados se consideran acreditados, tanto por la documentación que la persona denunciante aportó junto con su escrito de denuncia, como por las propias manifestaciones del Ayuntamiento, reconociendo la notificación de la propuesta con el contenido señalado, y en concreto su puesta a disposición de las 106 trabajadoras municipales afectadas, de las que 38 accedieron a su contenido.

Así pues, estos hechos probados, relativos a la difusión de datos personales sin una base jurídica válida, son constitutivos de infracción según lo previsto en el artículo 83.5.a) del RGPD, que tipifica como tal la vulneración de *“los principios básicos para el tratamiento (...)”*.

La conducta que aquí se aborda se ha recogido como infracción muy grave en el artículo 72.1.a) de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), en la siguiente forma: *“El tratamiento de datos personales vulnerando los principios y garantías establecidos en el artículo 5 del Reglamento (UE) 2016/679”*, en relación con el principio de licitud establecido en el artículo 5.1.a) del mismo RGPD.

4. El artículo 77.2 LOPDGDD dispone que, en el caso de infracciones cometidas por los responsables o encargados enumerados en el art. 77.1 LOPDGDD, la autoridad de protección de datos competente: *“(…) debe dictar una resolución que las sancione con una amonestación. La resolución establecerá asimismo las medidas que proceda adoptar para que cese la conducta o se corrijan los efectos de la infracción que se haya cometido. La resolución se notificará al responsable o encargado del tratamiento, a cuyo órgano dependa jerárquicamente, en su caso, ya los afectados que tengan la condición de interesado, en su caso.”*

Calle Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

En términos similares a la LOPDGDD, el artículo 21.2 de la Ley 32/2010, determina que: *“En el caso de infracciones cometidas en relación con ficheros de titularidad pública, el director o directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos debe dictar una resolución que declare la infracción y establezca las medidas a adoptar para corregir sus efectos (...)”*.

En el presente caso, dado que la infracción imputada obedece a la comisión de un hecho puntual, que agotó sus efectos cuando tuvo lugar el acto de notificación de la propuesta de resolución a las personas interesadas, se considera innecesario requerir el adopción de medidas correctoras.

Por todo esto, resuelvo:

1. Amonestar al Ayuntamiento de (...) como responsable de una infracción prevista en el artículo 83.5.a), en relación con el artículo 5.1.a), ambos del RGPD.

No es necesario requerir medidas correctoras para corregir los efectos de la infracción, de conformidad con lo expuesto en el fundamento de derecho 4º.

2. Notificar esta resolución a la Alcaldía de (...).

3. Comunicar la resolución al Síndic de Greuges, de conformidad con lo que prevé el artículo 77.5 del LOPDDDD.

4. Ordenar que se publique esta resolución en la web de la Autoridad (apdcat.gencat.cat), de conformidad con el artículo 17 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa de acuerdo con los artículos 26.2 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, y 14.3 del Decreto 48/2003, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Catalana de Protección de Datos, la entidad imputada puede interponer, con carácter potestativo, un recurso de reposición ante la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente de su notificación, de acuerdo con lo que prevén el artículo 123 y siguientes de la LPAC. También puede interponer directamente un recurso contencioso administrativo ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente de su notificación, de acuerdo con los artículos 8, 14 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Si la entidad imputada manifiesta a la Autoridad su intención de interponer recurso contencioso administrativo contra la resolución firme en vía administrativa, la resolución se suspenderá cautelarmente en los términos previstos en el artículo 90.3 de la LPAC.

Igualmente, la entidad imputada podrá interponer cualquier otro recurso que estime conveniente para defender sus intereses.

La directora,

Traducción Automática