



I

La consulta plantea diversas cuestiones relacionadas con la formulación de varias solicitudes de acceso a la información pública, al amparo de lo dispuesto en el Capítulo III del Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, relacionadas con las cantidades anuales percibidas por el personal del Departamento como complemento de productividad. En particular se plantea si los criterios con que pretende darse respuesta a las solicitudes de información resultan congruentes con los criterios establecidos por esta Agencia y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, así como la interpretación que debería darse a lo dispuesto en el artículo 15.5 de la Ley 19/2013, teniendo en consideración el hecho de que uno de los petitionarios ostenta la condición de Presidente de la Junta de Personal. Finalmente, se plantea el modo en que debería aplicarse al caso lo dispuesto en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013.

II

En cuanto a la primera de las cuestiones planteadas; esto es, la relativa a la información respecto de la que procedería estimar la solicitud de acceso, la consulta se refiere a la entrega de los datos del personal eventual, el que desempeña funciones directivas y los funcionarios con niveles de complemento de destino 29 y 30, así como los de nivel 28 cuando hubieran sido nombrados a través de un procedimiento de libre designación, solicitándose el parecer de esta Agencia acerca de la conformidad de esta respuesta con los criterios emitidos conjuntamente por la misma y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

La respuesta a la consulta debe ser afirmativa, dado que coincide con los criterios sustentados por ambas Autoridades en su dictamen conjunto de 23 de marzo de 2015 y en el “Criterio interpretativo 1/2015, de 24 de junio del mismo año.



Así, el primero de los documentos mencionados señalaba, en lo referente al acceso a las retribuciones de los empleados públicos, cuyo criterio era igualmente extrapolable a la productividad, lo siguiente

“Teniendo en cuenta las consideraciones que acaban de realizarse, los Organismos firmantes del presente dictamen concluyen que en el caso de la información relativa a las retribuciones asignadas a un determinado puesto de trabajo con identificación de su titular, la ponderación exigida por el artículo 15.3 de la LTAIBG operaría, con carácter general, en favor de la concesión del acceso a las retribuciones del personal mencionado a continuación:

Titulares de las Subdirecciones Generales, las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias y de los órganos directivos de las Agencias Estatales, Entes y otros organismos públicos que tengan atribuida la condición de directivos, siempre que la información referida a los mismos no deba ya ser objeto de publicación conforme a lo exigido por el artículo 8 LTIPBG.

Titulares de puestos de trabajo adscritos a personal eventual, sea o no personal funcionario.

Titulares de puestos de trabajo de libre designación en orden decreciente respecto de su nivel de responsabilidad.

La información deberá referirse a las retribuciones íntegras anuales, sin excluir las deducciones que fueran aplicables ni desglosar los distintos conceptos retributivos, salvo que así se solicitase expresamente, en cuyo caso, debería analizarse la situación del empleado público en cada caso concreto.”

Añadía el dictamen haciendo expresa referencia al complemento de productividad que *“en todo caso, y conforme se ha señalado con anterioridad, la información facilitada lo será en cómputo íntegro anual, salvo que se indicase otra cosa en la solicitud, poniendo de manifiesto el carácter variable de este complemento”*.



El Criterio interpretativo 1/2015 completaba lo indicado en el citado dictamen conjunto, identificando las mismas categorías de empleados públicos a las que acaba de hacerse referencia e indicando asimismo las especificidades que debía revestir la información relacionada con el complemento de productividad, habida cuenta de su carácter variable. Así, se señalaba lo siguiente:

“Con carácter general, la cuantía de los complementos o incentivos retributivos ligados a la productividad o el rendimiento percibidos efectivamente por los empleados o funcionarios de un determinado órgano, organismo o entidad del sector público estatal no puede conocerse a priori, pues, por esencia, depende de la productividad o rendimiento desarrollado por éstos y éste es un dato que solo puede determinarse a posteriori, una vez verificados dicho rendimiento o productividad. De este modo, la 6 información, aún en el caso de que no incorpore la identificación de los perceptores, puede facilitarse únicamente por períodos vencidos.

Igualmente, con carácter general, los complementos o incentivos vinculados a la productividad o al rendimiento no tienen carácter permanente sino coyuntural pues están dirigidos a retribuir un rendimiento o productividad especial, que no tiene por qué producirse de forma continuada. Por ello, la información, caso de facilitarse, deberá incluir la expresa advertencia de que corresponde a un período determinado y que no tiene por qué percibirse en el futuro con la misma cuantía.”

De este modo, la respuesta a la consulta en lo referente a las categorías de empleados públicos respecto de las que procedería otorgar el acceso a la información ha de ser afirmativa, dado que las indicadas en la consulta coinciden con las mencionadas en los documentos reproducidos.

III

Procede ahora dar respuesta a la segunda de las cuestiones, relacionada con la interpretación que habrá de darse a lo establecido en el artículo 15.5 de la Ley 19/2013, a cuyo tenor “La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a

través del ejercicio del derecho de acceso”, teniendo particularmente en consideración que una de las solicitudes ha sido formulada por el Presidente de la Junta de Personal del Departamento.

Como consideración previa ha de indicarse que, sin perjuicio de no ser éste el lugar para llevar a cabo un análisis detallado de la naturaleza jurídica de las Juntas de Personal y de los restantes órganos de representación del personal en las Administraciones Públicas a los que se refiere el artículo 39.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, el artículo 12 de la Ley 19/2013 establece en su párrafo primero una interpretación extensiva de la titularidad subjetiva del derecho de acceso a la información pública, dado que dispone que “Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”. De ello parece deducirse que el Presidente de la Junta de Personal, en su condición de tal podría ejercer el derecho regulado por la citada Ley.

Dicho lo anterior, la cuestión que procede estudiar es la del posible uso y destino que por el solicitante de la información podría darse a los datos obtenidos como consecuencia de la estimación de su solicitud de acceso, dado que será en este momento cuando opere lo previsto en el ya citado artículo 15.5 de la Ley 19/2013.

La previsión contenida en el mencionado precepto supone que una vez recabados en virtud del ejercicio del derecho de acceso a la información pública datos de carácter personal, toda actividad que se lleve a cabo con dichos datos y que suponga un tratamiento de los mismos a los efectos previstos en la normativa de protección de datos de carácter personal queda íntegramente sometida a sus disposiciones.

De este modo, será aplicable a las operaciones que lleve a cabo quien ejercita el derecho de acceso a la información pública con los datos recabados lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica, sino que además el interesado deberá contar con la adecuada legitimación para llevar a cabo el tratamiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 6, así como en caso de cesión, con la legitimación derivada del artículo 11 de la Ley Orgánica.

Asimismo el solicitante, como responsable del tratamiento estaría obligado, en caso de llevar a cabo un tratamiento de los datos no recabados



directamente del interesado a informar a aquél acerca del tratamiento, conforme a lo establecido en el artículo 5.4 de la Ley Orgánica 15/1999, a implantar las adecuadas medidas de seguridad, de conformidad con el artículo 9, y a respetar el deber de secreto impuesto por el artículo 10, así como atender las solicitudes de ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición establecidos en las normas de protección de datos.

Además, en caso de que la conservación de la información se llevase a cabo de un modo estructurado que permitiese el acceso a los datos relacionados con los afectados, se habría procedido a la creación de un fichero que debería ser objeto de notificación para su inscripción en el Registro general de Protección de Datos de esta Agencia.

Hechas estas consideraciones, el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 15/1992 consagra el principio de limitación de finalidad, al disponer que “Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos”.

Para ello debe tenerse en consideración la finalidad que justifica el acceso por parte del consultante a la información, resultando a tal efecto relevante reproducir lo indicado por esta Agencia y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su dictamen conjunto de 23 de marzo de 2015:

“A estos efectos, el interés público aparece definido en la Exposición de Motivos de la LTAIBG que comienza recordando que “La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”.

De este modo, la finalidad de las normas de transparencia según se expresa en la LTAIBG –que, en todo caso, armonizarse con el respecto



a los derechos establecidos en la LOPD- es la de permitir a las personas conocer los mecanismos que intervienen en los procesos de toma de decisión por parte de los poderes públicos, así como la utilización que aquéllos hacen de los fondos presupuestarios, garantizándose así la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante un mejor conocimiento de la acción del Estado.

Esta finalidad coincide además con la puesta de manifiesto por el Tribunal Europeo de derechos Humanos recuerda en su sentencia de 2 noviembre 2010 (Caso Gillberg contra Suecia) y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencias de 20 de mayo de 2003 -Asunto C-465/00; Rechnungshof-, 9 de noviembre de 2010 -Asunto C-92/09; Volker und Markus Schecke GbR-, y 29 de junio de 2010 -Asunto C-28/08; The Bavarian Lager Co. Ltd.-).

De este modo, con carácter general, habrá que entender que, en cuanto el acceso a la información contribuya a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones o a la asignación de los recursos, cabrá considerar la existencia de un interés público prevalente sobre los derechos a la protección de datos y a la intimidad en los términos y con las excepciones establecidas por la LTAIBG. Por el contrario, cuando la información no contribuya a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de las instituciones o de la asignación de los recursos públicos, prevalecerá el respeto a los derechos a la protección de datos o la intimidad.”

Quiere ello decir que, como punto de partida, únicamente sería posible el tratamiento de los datos para la finalidad que justificó el acceso a los mismos y que acaba de especificarse. Cualquier otro tratamiento de los datos precisará contar con una adecuada legitimación, que ya no procedería de lo dispuesto en la Ley 19/2013. En este sentido, el tratamiento de los datos por la Junta de Persona, como se ha indicado, debería encontrar la adecuada legitimación derivada de lo establecido en el artículo 6 de la Ley Orgánica, que dispone en sus dos primeros apartados que:

“1. El tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la Ley disponga otra cosa.



2. No será preciso el consentimiento cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias; cuando se refieran a las partes de un contrato o precontrato de una relación negocial, laboral o administrativa y sean necesarios para su mantenimiento o cumplimiento; cuando el tratamiento de los datos tenga por finalidad proteger un interés vital del interesado en los términos del artículo 7 apartado 6 de la presente Ley, o cuando los datos figuren en fuentes accesibles al público y su tratamiento sea necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del fichero o por el del tercero a quien se comuniquen los datos, siempre que no se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado.”

Obviamente, en el supuesto planteado no se habrá recabado por la Junta de Personal el consentimiento de los afectados y tampoco resulta posible la aplicación de las excepciones establecidas en el artículo 6.2. De este modo, sería preciso que el tratamiento se encuentre amparado por una norma con rango de Ley para que el mismo pueda ser llevado a cabo.

En el supuesto planteado, dicha norma debería ser necesariamente la Ley 7/2007, pues es ésta la que regula las funciones propias de las Juntas de Personal en su artículo 40.1, cuando establece que

“1. Las Juntas de Personal y los Delegados de Personal, en su caso, tendrán las siguientes funciones, en sus respectivos ámbitos:

a) 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.

b) Emitir informe, a solicitud de la Administración Pública correspondiente, sobre el traslado total o parcial de las instalaciones e implantación o revisión de sus sistemas de organización y métodos de trabajo.

c) Ser informados de todas las sanciones impuestas por faltas muy graves.

d) Tener conocimiento y ser oídos en el establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo, así como en el régimen de vacaciones y permisos.

e) Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales, Seguridad Social y empleo y ejercer, en su caso, las acciones legales oportunas ante los organismos competentes.

f) Colaborar con la Administración correspondiente para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento e incremento de la productividad.”

La aplicación del artículo 15.5 de la Ley 19/2013 al presente supuesto implica que la Junta de Personal únicamente podría proceder al tratamiento de los datos con la extensión y para las finalidades que directamente se derivan de las funciones que a la misma atribuye el artículo 40.1 de la Ley 7/2007, de forma que en caso de que los datos fueran tratados fuera del ámbito y finalidades establecidas en dicha norma se estaría produciendo un tratamiento de aquéllos que podría contravenir la normativa de protección de datos, que será de aplicación a cualquier operación de tratamiento que la Junta de Personal llevase a cabo con los datos obtenidos al amparo del derecho de acceso a la información pública.

De este modo, el alcance del artículo 15.5 de la Ley debe interpretarse en el sentido de que los datos única y exclusivamente podrán ser tratados para el desempeño de las funciones establecidas en el artículo 40.1 del Estatuto Básico del Empleado Público.

IV

En cuanto a la tercera de las cuestiones planteadas, se refiere al modo en que procedería dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, según el cual “Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como

de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”.

En relación con este precepto, el dictamen conjunto de 23 de marzo de 2013 indicaba que “hay que tener en cuenta que el criterio general debe atemperarse también con la situación particular del empleado público y, en especial con el hecho de que la revelación de su identidad y circunstancias pudiera situarle en una situación de especial riesgo. A estos efectos, debe recordarse lo dispuesto en el art. 19.3 de la LTAIBG y habría de concedérseles un plazo de 15 días para que los afectados realicen las alegaciones que estimen oportunas, o bien optar directamente por la disociación de los datos”.

Dada la naturaleza de la información solicitada el acceso a la misma por parte de los solicitantes afecta al derecho a la protección de datos de carácter personal de los interesados, lo que determina la aplicación de la regla contenida en el precepto que acaba de reproducirse. En particular deben tenerse en cuenta las situaciones en que el conocimiento de la información solicitada podría afectar directamente a los afectados, como por ejemplo sucedería en los casos en que se pudiera conocer el lugar de prestación de servicios de una víctima de violencia de género o las remuneraciones de quien invocase haber sido víctima de algún tipo de amenaza o extorsión, entre otros.

Teniendo en cuenta la relevancia de los supuestos en los que sería posible la existencia de una situación de especial riesgo y la afectación de la comunicación de la información al derecho fundamental a la protección de datos, esta Agencia considera que la regla del artículo 19.3 de la Ley 19/2013 debería ser cumplida en relación con todo el personal afectado, al que se concedería un plazo de diez días para la emisión de las alegaciones mencionadas, teniendo en cuenta a la hora de resolver que la mera invocación del derecho a la protección de datos no implicaría directamente una desestimación de la solicitud, al haber ya sido el mismo ponderado conforme a los criterios establecidos en el 15.3, por lo que sería necesaria la existencia de una situación adicional de riesgo. Todo ello sin perjuicio de que las consideraciones que se desprendan de las alegaciones efectuadas hayan de ser valoradas en la resolución que finalmente se dictase.

En cuanto al modo de llevar a cabo el traslado al que se refiere el artículo 19.3, podrían utilizarse los medios que permitan acreditar su recepción

por parte de los funcionarios afectados, pudiendo los mismos ser electrónicos, siempre que pueda verificarse la entrega de la comunicación.

Por otra parte, en caso de que se formularan alegaciones sería preciso tener en cuenta dos cuestiones especialmente relevantes:

- En primer lugar, la referencia que a las mismas se llevase a cabo en la resolución finalmente dictada debería aparecer en la misma dissociada de los datos de carácter personal del afectado que las formulara, a fin, precisamente, de garantizar la protección de los derechos que pudieran encontrarse comprometidos.
- En segundo lugar, el acceso material a la información únicamente debería llevarse a cabo, al menos en relación con esos afectados, una vez fuera firme la resolución por la que se concediera el acceso, a fin de garantizar a los interesados el derecho que les asiste de interponer la reclamación establecida en el artículo 24 de la Ley 19/2013 o el correspondiente recurso contencioso-administrativo.