

Resolució 406/2017, de 19 de desembre

Número d'expedient de la Reclamació: 384/2017.

Administració reclamada: Ajuntament de Cornellà de Llobregat.

Informació reclamada: Identificació del personal i tasques que realitza el personal d'empreses adjudicatàries de serveis de neteja.

Sentit de la Resolució: Estimació parcial.

Resum: Cal atendre la queixa de la persona reclamant en relació amb la limitació de la identitat que li ha estat practicada i que és objecte de reclamació, ja que no li permetria detectar les coincidències eventuais de persones treballadores en una i altra empresa considerant que els llistats emesos per les empreses en un cas han anonimitzat les persones treballadores amb dígits i en l'altre amb síl·labes. Tanmateix, per a la finalitat d'identificar eventuais duplicitats resultaria excessiva la cessió de dades personals completes com les que es demanen, de manera que una solució proporcionada i adequada a la finalitat expressada seria la de proveir la informació indicant sempre els quatre darrers dígits del DNI de la persona treballadora, permetent detectar les coincidències eventuais -si n'hi ha- entre un i altre llistat de la manera menys lesiva possible de la protecció de dades personals.

Paraules clau: Ajuntament. Electe local. Grup municipal. Contractes. Serveis. Personal. Límit. Protecció de dades personals. Anonimització.

Ponent: Elisabet Samarra i Gallego

Antecedents

1. El dia 23 d'agost de 2017 va entrar a la GAIP la Reclamació 384/2017, presentada per una persona regidora que actua en nom del grup municipal Cornellà en Comú-Crida per Cornellà contra l'Ajuntament de Cornellà, en relació amb la sol·licitud d'accés a informació que es relaciona en l'antecedent següent. La persona reclamant declina seguir el procediment de mediació establert a l'article 42 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP promulgat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 8 de juny de 2017 la persona reclamant, emparant-se en la seva condició d'electe local, va formalitzar la sol·licitud d'informació següent en relació al contracte de prestació de servei de neteja adjudicat a Fomento de Construcciones y Contratas SA y a Servicios Especiales de Limpieza SA:



1. Relació de llocs de treball ocupats per personal adscrit per l'adjudicatària del contracte i tasques concretes que desenvolupen. Amb identificació nominal o de número de DNI o NIE o de número de cotització de seguretat social de treballadors i treballadores .

2. Regim de dedicació (% de jornada per la que cotitza per l'activitat del contracte) de treballadors i treballadores .

3. Retribucions anuals i mensuals de treballadors i treballadores.

4. Modalitat contractual del treballadors i treballadores que desenvolupen l'activitat.

5. Activitats subcontractades a d'altres empreses identificant les mateixes."

L'escrit de sol·licitud fa constar la preferència en obtenir la informació en format digital, o si això no fos possible, en paper, lliurat en les dependències municipals del grup.

3. L'11 de juliol de 2017, en no haver rebut resposta, la persona reclamant adreça un escrit a l'Ajuntament fent constar que considera estimada per silenci la seva sol·licitud i li demana el lliurament de la informació.
4. El 21 de juliol de 2017 l'Ajuntament va respondre a la persona reclamant indicant-li genèricament i escaïdament que procedia a demanar la informació a les empreses corresponents.
5. En el moment de formular la reclamació, el 23 d'agost, no hauria rebut cap altra resposta de l'Ajuntament.
6. El 2 d'octubre de 2017 la GAIP informa a l'Ajuntament de Cornella de la presentació d'aquesta reclamació i li demana que, en el termini de deu dies, li trameti un informe que reculli el seu posicionament i actuacions en relació amb la sol·licitud d'accés en què es fonamenta la reclamació, i que li en remeti l'expedient.
7. El 31 d'octubre té entrada a la GAIP l'informe de l'Ajuntament, que justifica el retard en la resposta en el fet que no disposava materialment de la informació sol·licitada i l'ha hagut de demanar a les empreses adjudicatàries dels serveis, i que un cop rebuda s'ha traslladat a la persona reclamant amb data 1 de setembre de 2017.
8. El 2 de novembre es fa trasllat de l'informe de l'Ajuntament a la persona reclamant per a que hi faci les al·legacions que estimin oportunes, amb l'avertiment que, si no manifesta el contrari, es donarà per satisfeta la informació reclamada amb el lliurament que li ha fet l'Ajuntament i es finalitzarà el procediment.
9. El 15 de novembre la persona reclamant tramet per correu a la GAIP les seves al·legacions, que tenen entrada el 20 de novembre. L'escrit manifesta la seva disconformitat amb la informació rebuda de l'Ajuntament, per les raons següents: L'Ajuntament de Cornellà no ha concretat com



se li demanava les tasques concretes que duu a terme cada treballador, sinó que n'ha indicat categoria professional, la qual cosa no satisfà la seva petició ja que *“que un treballador o treballadora tingui un grup professional (o categoria professional en la denominació històrica) no significa ni tan sols que vingui desenvolupant algunes de les diferents funcions o activitats que es poden incloure en la denominació concreta (...) La sol·licitud i informació que realitzem té com a finalitat poder conèixer, també fiscalitzar, «que» «qui» i «quants o quantes» treballadors i treballadores realitzen un dels serveis essencials d'una ciutat com és la neteja. Amb el trasllat dels 7 documents no tenim cap dada que es permeti saber això”*. En segon lloc, considera igualment insatisfactòria la informació rebuda en que s'ha identificat les persones treballadores amb les síl·labes del seu nom i cognom, enlloc d'identificar-los amb el nom i cognoms complets, DNI o número de cotització a la seguretat social cada treballador de les empreses contractistes com es demanava, per les raons següents: *“Considera aquesta part com a criteri principal que de la mateixa manera que si el servei es fes amb gestió directa tindríem dret a conèixer la filiació dels treballadors i treballadores que realitzen el servei també ho hem de poder conèixer si el servei es realitza amb gestió indirecta. Subsidiàriament si es considerés que, aportar la filiació, pot vulnerar la normativa de protecció de dades considerem que perfectament se'ns pot aportar les peticions alternatives que realitzem (DNI O NIE o Número de Cotització de la Seguretat Social). Únicament això ens permet, per exemple, conèixer si hi ha treballadors i treballadores que reben retribucions en una de les contractes i estan treballant en una altra”*.

10. El 22 de novembre, considerant que hi ha discrepància amb l'anonimització de la informació que s'ha lliurat a la persona reclamant i que la seva pretensió és obtenir dades personals identificatives de persones treballadores alienes a l'Administració, es demana informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti informe sobre l'adequació de l'accés a la normativa de protecció de dades personals.
11. El 27 de novembre es comunica a les parts que el termini per resoldre queda ampliat, d'acord amb l'article 40.9 LTAIPBG i 33.7 RGAIP, de resultes de la sol·licitud d'informe a l'APDCAT.
12. El 14 de desembre de 2017 té entrada a la GAIP l'informe de l'APDCAT que conclou que *“la normativa de protecció de dades no impedeix l'accés del regidor a informació sobre el personal adscrit a la prestació dels serveis de neteja per les empreses adjudicatàries consistent en les quatre darreres xifres del número de DNI, tasques concretes, règim de dedicació i retribucions brutes percebudes, en tractar-se de dades necessàries per al correcte exercici de les seves funcions de control i fiscalització de la gestió del servei duta a terme per aquestes entitats”*.



Fonaments jurídics

1. *Competència de la GAIP i admissibilitat de la Reclamació*

L'article 39.1 de la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) estableix que les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública poden ser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant de la GAIP. L'Administració reclamada rau dins l'àmbit d'aplicació de l'LTAIPBG i, per tant està obligada a facilitar l'accés a la informació pública de què disposi, i de conformitat amb l'article 72 LTAIPBG, la GAIP és competent per atendre les reclamacions que s'adrecin contra ella en matèria d'accés a informació pública.

La reclamació es presenta per part d'una persona regidora del mateix Ajuntament. Aquesta condició d'electe local de la persona reclamant no és obstacle per a l'admissió a tràmit d'aquesta Reclamació (tal i com la GAIP ve assenyalant en nombroses Resolucions, la primera de les quals la que va resoldre la Reclamació 3/2016), ja que, tot i que la normativa de règim local (article 164 del Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, TRLMRLC, aprovat pel Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, que cal recordar que és anterior l'LTAIPBG) remet per a la seva garantia a la jurisdicció contenciosa administrativa, el cert és que la disposició addicional primera, apartat 2, de l'LTAIPBG disposa que la normativa de transparència s'apliqui supletòriament en aquells casos, com aquest, en que existeixi un règim d'accés especial regulat per la seva normativa específica (en aquets cas, la de règim local). Aquesta aplicació supletòria de l'LTAIPBG permet i legitima la intervenció d'aquesta Comissió en garantia del dret d'accés de les persones regidores si aquestes voluntàriament opten per demanar la seva empara, sens perjudici del seu dret a obtenir la tutela de la jurisdicció contenciosa administrativa, tal i com s'ha fonamentat en diverses resolucions de la GAIP (entre moltes d'altres, la Resolució de la Reclamació 4/2016).

D'acord amb això, la GAIP considera admissibles les reclamacions presentades per una persona electe local, per bé que hi aplicarà, de conformitat amb la disposició addicional primera, apartat 2, de l'LTAIPBG, el dret material derivat de la legislació de règim local (art. 164 TRLMRLC), especialment si és més favorable, i supletòriament l'LTAIPBG.

La reclamació reuneix els requisits formals establerts per l'LTAIPBG i pel RGAIP i, per tant, és admissible a tràmit.

2. *Sobre la informació objecte de la reclamació i la protecció de dades personals.*

De resultes del lliurament d'informació fet per l'Ajuntament durant la tramitació d'aquest procediment de reclamació, el seu objecte inicial s'ha vist reduït considerablement, de manera que, d'acord amb les al·legacions de la part reclamant (anteriorment 9), la reclamació continua la seva tramitació



únicament pel que fa a aquesta informació, que es considera insuficient o limitativa en la forma en què ha estat aportada:

- la descripció de les tasques realitzades per cada persona treballadora, que no es considera satisfeta amb la indicació de la categoria professional que consta a la informació que li han lliurat;
- la identificació de cada persona treballadora amb el nom i cognoms complets, DNI o NIE complets, o amb el número d'afiliació a la seguretat social complet, enlloc de la identificació amb tècniques d'anonimització emprades (sí·l·labes o dí·gits).

En relació amb la primera de les informacions que es reclamen, res no impedeix que es faciliti a la persona reclamant la descripció de les tasques realitzades pel personal del servei de neteja externalitzat, bé individualitzadament o bé detallant les tasques que es corresponen a cadascuna de les categories professionals ja indicades en la informació lliurada.

Pel que fa a la identificació de les persones treballadores de les empreses amb el nom i cognoms, el DNI, NIE o el número d'afiliació a la seguretat social, en canvi, es tracta de dades personals protegides per la Llei 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal.

La ponderació sobre si ha de prevaldre el dret d'accés de la persona reclamant o el dret a la protecció de dades personals s'ha de fer tenint en compte l'interès públic en la divulgació de la informació i el principi de qualitat de les dades per a la finalitat de l'accés, que la persona reclamant estableix que és *"fiscalitzar què, qui i quants treballadors realitzen un dels serveis essencials d'una ciutat com és la neteja"* i que únicament si es disposa de la seva identificació nominal o, subsidiàriament, del seu DNI, NIE o número de la Seguretat social, és possible *"per exemple, conèixer si hi ha treballadors que reben retribucions en una de les contractes i estan treballant en una altra"*.

En aquesta ponderació, es té en compte el dret d'accés dels regidors en relació amb la informació que li permeti exercir les funcions de control i fiscalització de l'actuació municipal (art.164 TRLMRLC), així com l'imperatiu de l'article 4 LOPD de que les dades personals que es cedeixen resultin necessàries i proporcionades per a la finalitat esmentada, tot cercant la fórmula que resulti menys lesiva dels drets en joc, de manera que es permeti al regidor el control dels treballadors amb una identificació que, alhora, no resulti injustificadament o excessivament lesiva en la protecció de les dades personals de les persones treballadores.

D'acord amb la finalitat expressada, cal atendre la queixa de la persona reclamant en relació amb la limitació de la identitat que li ha estat practicada i que és objecte de reclamació, ja que no li permetria detectar les coincidències eventuais de persones treballadores en una i altra empresa, considerant que els llistats emesos per les empreses en un cas han anonimitzat les persones treballadores amb dí·gits i en l'altre amb sí·l·labes. Tanmateix, per a la finalitat d'identificar eventuais duplicitats resultaria



excessiva la cessió de dades personals completes com les que es demanen, de manera que una solució proporcionada i adequada a la finalitat expressada seria la de proveir la informació indicant sempre els quatre darrers dígitos del DNI de la persona treballadora, permetent detectar les coincidències eventuais -si n'hi ha- entre un i altre llistat de la manera menys lesiva possible de la protecció de dades personals.

En el mateix sentit s'expressa l'APDCAT, en l'informe emès en relació amb l'adequació de l'accés que es sol·licita a la normativa de protecció de dades: "(...) s'entén que si la finalitat pretesa pel regidor fos controlar i fiscalitzar les prestacions facturades per les empreses adjudicatàries en la gestió del servei seria suficient disposar, a tal efecte, d'informació dissociada sobre el personal adscrit a la prestació del servei, això és informació sobre quines tasques s'han dut a terme, quan s'han realitzat, quin personal s'ha destinat (llocs de treball) i quin cost ha suposat, sense incloure-hi la identificació dels treballadors. De fet, aquesta seria la informació que ja s'hauria posat a disposició del regidor, segons consta en l'expedient tramès.

Ara bé, tenint en compte que el regidor sol·licita conèixer el nom i cognoms del personal adscrit o bé, alternativament, el seu número de DNI, NIE o de la Seguretat social, no es pot descartar que la finalitat pretesa amb l'accés vagi més enllà de l'assoliment d'aquesta finalitat genèrica de fiscalització a què s'ha fet referència, com podria ser el cas de voler controlar possibles irregularitats o fraus relacionats amb la contractació d'aquest personal, atès que, per la informació de què es disposa, les empreses adjudicatàries formarien part del mateix grup empresarial i el sol·licitant apunta a que és possible que un mateix treballador estigui rebent retribucions d'una de les contractes i treballant en una altra.

Sent així, pot resultar justificat i suficient que el regidor disposi d'informació que li permeti detectar o comprovar possibles duplicitats de treballadors en ambdues empreses. I, en aquest sentit, s'entén que facilitar al regidor les relacions del personal adscrit per FCC i SELSA a la prestació dels serveis de neteja respectius amb indicació de les quatre darreres xifres del número de DNI de cada treballador adscrit podria resultar suficient. Cal tenir en compte que la finalitat no és controlar els treballadors sinó l'actuació de l'administració i de les empreses prestadores d'aquestes serveis. Procedir d'aquesta manera en un cas com el plantejat permetria donar una resposta satisfactòria al dret legítim exercit pel regidor sense per això menystenir el dret a la protecció de dades personals dels treballadors afectats".

D'acord amb l'exposat, s'estima parcialment la reclamació i es requereix a l'Ajuntament a completar la informació donada al regidor de manera que les persones treballadores de les empreses adjudicatàries del servei de neteja quedin identificades amb els quatre darrers dígitos del seu DNI, i s'assenyali les tasques que realitzen, d'acord amb la categoria professional que ja ha estat informada.



3. *Seguiment de l'execució*

L'article 43.5 LTAIPBG i l'article 48 RGAIP estableixen l'obligació de les administracions i subjectes obligats a comunicar a la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública les actuacions realitzades per a l'execució dels acords de mediació i per al compliment de les Resolucions dictades per la GAIP dins del termini dels quinze dies següents que els hagin estat comunicades. Les persones interessades poden comunicar a la GAIP les incidències que es produeixen en l'execució dels acords de mediació i de les Resolucions per a que la GAIP en requereixi el compliment, d'acord amb l'article 49 RGAIP.

La desatenció dels requeriments de la GAIP en relació amb el compliment dels acords de mediació i de les seves Resolucions pot donar lloc a l'exigència de responsabilitats, d'acord amb el que estableix l'article 77 LTAIPBG i 49 RGAIP, i és objecte de publicació al portal de la GAIP mentre no cessi l'incompliment, d'acord amb l'article 25.k RGAIP.

4. *Publicitat de les resolucions de la GAIP*

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal electrònic de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 19 de desembre de 2017, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la reclamació 384/2017 i declarar el dret de la persona reclamant a obtenir de l'Ajuntament de Cornellà, en relació amb la informació que ja li ha estat facilitada prèviament, la concreció i correcció següent:
 - a. Les persones treballadores que consten als llistats s'han d'identificar amb els quatre darrers dígit del seu DNI.
 - b. Cal especificar les tasques concretes realitzades, enlloc o a més de la categoria professional a la que pertanyen.
2. Desestimar l'accés a les dades personals identificatives completes (nom i cognoms, DNI o NIE, número d'afiliació a la seguretat social) de les persones treballadores de les empreses adjudicatàries del servei de neteja.



3. Requerir l'Ajuntament de Cornellà a que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de vint dies hàbils, i a informar la GAIP de les actuacions dutes a terme per a l'execució d'aquesta Resolució.
4. Convidar la persona reclamant a comunicar a la GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució d'aquesta Resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 384/2017 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 19 de desembre de 2017,

Elisabet Samarra i Gallego

Presidenta

Els terminis donats en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.