

## **Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació d'un representant dels treballadors contra una entitat pública de l'àmbit de la salut per la denegació d'accés a informació sobre retribucions i identificació de persones concretes**

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació presentada per un representant dels treballadors contra una entitat pública de l'àmbit de la salut (en endavant, l'entitat), per la denegació d'accés a informació sobre retribucions i identificació de persones concretes.

Segons exposa el mateix sol·licitant, l'entitat li hauria lliurat la informació sol·licitada de forma pseudonimitzada.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica s'emet l'informe següent.

### **Antecedents**

1. En data 14 d'octubre de 2022, el sol·licitant presenta una sol·licitud a l'entitat, en què sol·licita accés a la informació pública següent:

*"1. Les retribucions complementàries d'atenció continuada per serveis extraordinaris percebudes als anys 2021 i 2022, amb indicació del nom i codi del lloc de treball o càrrec ocupat -tal i com consti al Registre General de Personal de la Generalitat de Catalunya-, la data de creació del lloc de treball -tal i com consti al Registre General de Personal de la Generalitat de Catalunya-, i nom i cognoms, de les persones que consten pseudonimitzades amb els codis 1869, 61 i 2470 al lliurament informació Resolució GAIP (...) que se'm va notificar mitjançant notificació electrònica (...)"*

*2. Que en cas que s'acordi que no procedeix facilitar-me la informació pública sol·licitada, se'm comunicui motivadament a fi de, si s'escau, reclamar davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP)."*

2. Consta en l'expedient la Resolució de l'entitat, de 14 de novembre, en què es reconeix parcialment el dret d'accés a informació pública, en concret:

"(...) el dret a obtenir les quantitats totals percebudes en concepte d'atenció continuada per serveis extraordinaris corresponents al període comprès entre l'1 de setembre i el 31 de desembre de 2021 pels tres professionals anonimitzats amb els codis 1869, 61 i 2470 en l'execució de la Resolució 742/2021 de la GAIP, així com les meritades per aquest mateix concepte retributiu per aquests tres professionals des de l'1 de gener de 2022 fins el 14 d'octubre de 2022, desestimant la pretensió de la persona sol·licitant pel que respecta a

obtenir la identificació dels tres professionals perceptors d'aquestes quanties, així com el nom, codi, i data de creació dels llocs que ocupen.”

3. Consta en l'expedient que en data 14 de novembre de 2022, el sol·licitant hauria presentat reclamació a la GAIP, en la que exposa que l'entitat li hauria lliurat parcialment la informació sol·licitada, i demana conèixer les *“Retribucions i identificació de persones concretes que apareix pseudonimitzada al lliurament informació Resolució GAIP 742/2021”*.
4. En data 18 de novembre de 2022, la GAIP comunica a l'entitat la reclamació presentada, i li sol·licita l'emissió d'informe, l'expedient complet relatiu a la sol·licitud d'accés a la informació pública, i la identificació de les terceres persones afectades per l'accés que es reclama, si n'hi ha.
5. En data 2 de desembre de 2022, l'entitat remet a la GAIP l'informe requerit, l'expedient complet relatiu a la sol·licitud d'accés a informació pública, així com la identificació de les tres persones que resulten afectades per la sol·licitud.
6. En data 4 de gener de 2023, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti l'informe previst per l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en relació amb la reclamació presentada.

## Fonaments Jurídics

### I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha de demanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades (article 4.1 del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (en endavant, RGPD).

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclogui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades de caràcter personal.

## II

Segons l'article 4.1 del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD), són dades personals: *“toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona;”* (art. 4.1 RGPD).

Per tant, el tractament de dades personals (art. 4.2 RGPD) que puguin constar en la informació sol·licitada, en concret, la informació relativa a les retribucions i identificació de tres persones concretes que apareix pseudonimitzada al lliurament d'informació que, per la informació disponible, ja hauria facilitat l'entitat arran de la Resolució ..., de la GAIP, es troba sotmès als principis i garanties de la normativa de protecció de dades personals (RGPD).

Segons disposa l'article 86 de l'RGPD:

*“Los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública u 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 le aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento.”*

La Llei 19/2014, de 29 de desembre de 2014, de transparència, accés a la informació i bon govern (LT), té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

L'article 18 de la Llei 19/2014 estableix que *“les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda”* (apartat 1).

L'esmentat article 2.b) defineix informació pública com *“la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei”*.

En termes similars es pronuncia la Llei 19/2013 en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

La informació relacionada amb les retribucions que perceben els treballadors públics, en aquest cas, de l'entitat, és "informació pública" sotmesa al règim d'accés previst a la legislació de transparència.

No obstant això, d'acord amb l'article 20 i següents de l'LTC, el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. En concret i pel que fa a la informació que conté dades personals, cal valorar si el dret a la protecció de dades de les persones afectades pot justificar o no la limitació del dret d'accés a la informació pública regulat a l'LTC que invoca la persona reclamant.

### III

L'objecte de la reclamació és obtenir informació complementària a la que, segons la informació disponible, l'entitat ja hauria lliurat a la persona interessada arran d'una sol·licitud anterior, en relació amb la qual la GAIP va emetre la Resolució (...).

El reclamant, que segons la informació disponible és representant dels treballadors a l'àmbit de l'entitat, exposa en el seu escrit de sol·licitud d'accés, que vol conèixer les *"retribucions i identificació de persones concretes que apareix pseudonimitzada al lliurament informació Resolució GAIP ..."*

Segons l'escrit del reclamant, l'entitat li hauria lliurat el document *"indemnitzacions dietes i retribucions complementàries 2019-2021"* i, arran de l'anàlisi de la informació lliurada, hauria constatat que tres treballadors, identificats cadascun amb un codi, haurien percebut una remuneració concreta, en concepte de "serveis extraordinaris" (atenció continuada serveis extraordinaris), per cadascun dels tres anys sol·licitats (2019 a 2021). Segons la informació disponible, en el document esmentat s'inclouria, per a cadascun dels treballadors, la xifra en euros percebuda per cada any (2019 a 2021).

En el seu escrit adreçat a la GAIP, el reclamant argumenta que de conformitat amb la normativa, les gratificacions per serveis extraordinaris tenen caràcter excepcional, només poden ésser reconegudes per serveis extraordinaris prestats fora de la jornada normal de treball i "no poden tenir, en cap cas, una quantia fixa ni ésser de guany periòdic."

Segons exposa el reclamant en el mateix escrit, "de la informació analitzada es desprèn que les quantitats percebudes per les persones amb els codis indicats (...), han esdevingut un guany periòdic i fixe, contràriament a tota la precitada normativa."

A això afegeix el reclamant que "hi ha altre personal que també presta serveis extraordinaris fora de la jornada normal de treball però no percep mai el complement d'atenció continuada per serveis extraordinaris (...) tenint el mateix dret a percebre'l."

Segons el reclamant, en situacions equivalents l'administració estaria actuant de forma divergent, fent un ús discutible de la seva discrecionalitat en la concessió d'aquest complement, i per això exposa que: "és del meu interès conèixer la identitat de les persones que sí estant percebent, almenys fins el 2021, les quantitats indicades en l'apartat segon d'aquests antecedents, així com la motivació per la qual se'ls està abonant, per a controlar la discrecionalitat en la concessió del precitat complement, ja que a més, aquestes quantitats estant esdevenint periòdiques i sistemàtiques, i potser, fins i tot, el que s'hauria d'analitzar

es si el complement específic i/o de destinació els llocs de treball que ocupen aquestes persones haurien de modificar-se.”

#### IV

La disposició addicional primera de l'LTC disposa en l'apartat 2 que *“L'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei.”*

Cal partir de la base que la normativa específica preveu que els representants dels treballadors han de poder accedir a determinada informació per al desenvolupament de les seves funcions de negociació i defensa dels drets dels treballadors, incloent determinada informació en matèria retributiva (arts. 40.1 Reial decret legislatiu 5/2015, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic -TRLEBEP-, art. 64 Estatut dels treballadors, així com, en el cas que ens ocupa, art. 80 de l'Estatut marc de Personal Estatutari de serveis de salut -Llei 55/2003-, als que ens remetem).

Com es va fer avinent aquesta Autoritat en l'Informe IAI 42/2021 (FJ III), no sembla que la normativa esmentada permeti comunicar la informació sol·licitada amb el grau de detall i de vinculació amb persones afectades en els termes que el reclamant demana conèixer, en el cas que ens ocupa, la identitat concreta de les persones que perceben determinades retribucions.

En qualsevol cas, la possible limitació de l'accés a la informació sol·licitada per la via de la normativa que regula el dret dels òrgans de representació dels treballadors a informació en matèria retributiva, això no obsta que calgui examinar la possibilitat de comunicar aquesta informació en base a les previsions de la legislació de transparència.

Les dades referides a complements retributius que perceben determinats treballadors, en principi no serien dades especialment protegides en els termes de l'article 23 LTC, de manera que caldrà tenir en compte els criteris de l'article 24.2 LTC:

*“2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:*

- a) El temps transcorregut.*
- b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.*
- c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.*
- d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.”*

Un dels objectius de la legislació de transparència (art. 1.2 LTC) és que les Administracions públiques hagin de retre comptes als ciutadans, en relació, entre d'altres qüestions, amb la gestió i el destí que aquestes donen als fons públics, com ara els que es destinen a les retribucions que perceben els treballadors del sector públic. Així, la legislació de transparència dota els ciutadans d'una capacitat de control sobre els fons públics, en

definitiva, de fer un seguiment de la utilització dels diners públics, tal i com exposa el Preàmbul de l'LTC.

Si els ciutadans han de poder tenir aquesta capacitat de controlar i demanar comptes a les Administracions públiques, amb més motiu, si escau, caldrà reconèixer aquesta capacitat als representants dels treballadors, com en el cas que ens ocupa, atesa la informació disponible, en relació amb la informació que pugui ser rellevant per al desenvolupament de les seves funcions.

En qualsevol cas, l'accés a la informació demanada passa per una ponderació raonada prèvia entre l'interès públic en la divulgació i el dret de les tres persones afectades, en aquest cas.

## V

Segons exposa l'entitat en el seu informe emès a sol·licitud de la GAIP, "els tres professionals que perceben atenció continuada per serveis extraordinaris identificat amb els tres codis requerits no es troben encabits en cap de les categories establertes en relació amb les quals primària necessàriament l'interès públic en l'accés a la informació sobre les concretes retribucions que perceben, ja que no es tracta ni de personal directiu de l'entitat ni de personal eventual de confiança, ni ocupen llocs de lliure designació amb un nivell alt de l'escala de nivells funcionaris (...)."

El mateix informe afegeix que "No són llocs de treball d'elevat nivell de responsabilitat i autonomia en la presa de decisions, ni proveïts d'un considerable grau de discrecionalitat que justifiqui l'existència d'una especial relació de confiança, sinó que es tracta de llocs de treball que no tenen assignat un alt nivell en la relació de llocs de treball de l'entitat i que es proveeixen per mecanismes reglats i que no impliquen una relació d'especial confiança".

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en diferents ocasions (IAI 3/2019, IAI 33/2019; IAI 1/2020, IAI 1/2021, o IAI 42/2021, entre d'altres), les obligacions de transparència de l'LTC, respecte les retribucions d'alts càrrecs i de personal directiu (ex. art. 11.1.b) LTC i 31 Decret 8/2021), es poden fer extensives respecte a peticions d'accés a informació que afecten el personal que ocupa llocs de lliure designació, o que comporten un alt nivell retributiu. També caldria tenir en compte aquest criteri en relació amb llocs que comporten un cert marge de discrecionalitat pel que fa a la seva provisió.

Per la informació continguda en l'expedient, no es pot contrastar si efectivament els tres llocs de treball afectats tenen alguna de les característiques esmentades, que podrien portar, ateses les obligacions de transparència esmentades, a haver de facilitar la informació en els termes que sol·licita el reclamant (informació individualitzada de les retribucions d'aquests tres treballadors, juntament amb la seva identificació).

Dit això, en cas que els treballadors afectats no pertanyin, com apunta l'informe de l'entitat, a aquests col·lectius (alts càrrecs, personal directiu, etc), caldrà tenir en compte el que disposa l'article 11.1.e) LTC, segons el qual:

*"e) La informació general sobre les retribucions, indemnitzacions i dietes percebudes pels empleats públics, agrupada en funció dels nivells i els cossos."*

Aquesta Autoritat ha vingut sostenint que, d'acord amb la legislació de transparència (art. 11.1.e) LTC, i art. 25.2 RLTC), respecte d'aquest personal, no es considera en principi justificada la divulgació de manera individualitzada de les retribucions percebudes.

D'acord amb l'article 18.2 LTC el dret d'accés no exigeix a la ciutadania exposar els motius concrets pels quals es vol accedir a informació pública, però aquests poden ser rellevants a l'hora de decidir sobre la prevalença entre uns i altres drets (interès públic en la divulgació o drets de persones afectades). De fet, cal recordar que la finalitat és un dels criteris de ponderació previstos a la mateixa llei (art. 24.2.b) LTC).

Com s'ha apuntat, el reclamant considera que s'hauria fet un ús discutible de la discrecionalitat en la concessió de les gratificacions per serveis extraordinaris, i per això, reclama conèixer la identitat de les tres persones afectades. Així, en l'escrit de reclamació presentat a la GAIP, en data 14 de novembre, exposa que:

*“La intenció és fiscalitzar les quantitats excessives de retribucions pagades en concepte de gratificació extraordinària a tres concrets/es professionals, per a les quals el concepte d'atenció continuada per serveis extraordinaris ha esdevingut un guany fixe (que no vol dir la mateixa quantitat exacta) i periòdic (any rere any l'estan percebent) i amb quantitats desorbitades i en augment, d'acord amb l'anàlisi de la informació lliurada per (l'entitat) en concordança amb la resolució 742/2021 de la GAIP. La seva identificació, juntament amb l'accés ja estimat (retribucions complementàries d'atenció continuada per serveis extraordinaris percebudes als anys 2021 i 2022) pot permetre revisar, vigilar i controlar la discrecionalitat en la concessió del complement retributiu d'atenció continuada per serveis extraordinaris a determinat personal ... així com fer les accions sindicals que es considerin més oportunes per a la defensa dels seus drets laborals i els de tot el personal.”*

Certament, la gestió que es fa dels fons públics és un dels objectius de la legislació de transparència (art. 1 LTC). En aquest cas, el control de l'atorgament de determinats fons públics en forma de complement per serveis extraordinaris, la seva distribució entre els treballadors, i les quanties percebudes per cadascun d'ells.

Ara bé, als efectes que interessin, caldria apuntar que la relació individualitzada dels serveis extraordinaris que ja s'hauria facilitat al reclamant, que englobaria el conjunt dels treballadors de l'entitat, ja permetria, d'entrada, conèixer el nombre de treballadors que perceben aquest complement, així com les quanties percebudes per cadascun d'ells.

Així, sembla que aquest control seria possible amb la informació que ja s'hauria facilitat al reclamant (de forma individualitzada, per bé que no identificant cada treballador amb nom i cognoms, sinó a través d'un codi). Aquesta informació, que s'hauria facilitat individualitzada en quant als treballadors i les quanties percebudes per cada treballador (si bé sense identificar amb noms i cognoms els treballadors), ja permetria comprovar que efectivament s'ha abonat aquest complement, el nombre de treballadors beneficiats (i, indirectament, també, el nombre de treballadors que no s'haurien beneficiat d'aquest complement), així com les quanties percebudes anualment per cada treballador.

En qualsevol cas, no sembla que facilitar la identitat dels treballadors afectats -com demana el reclamant-, pugui permetre contrastar si les quantitats percebudes per determinats treballadors “han esdevingut un guany periòdic i fixe, contràriament a tota la precitada

normativa”, com apunta el reclamant, de forma més precisa que amb la informació de què ja disposaria el reclamant.

A més, a efectes de ponderació, s’ha de tenir en compte que la publicació dels ingressos d’una persona física facilita l’obtenció d’un perfil econòmic d’aquesta, que pot acabar causant-li perjudicis, tant en l’àmbit professional, com davant d’institucions financeres, socialment etc. Per això, no sembla que estigui justificat en el cas plantejat donar accés a la informació sobre les retribucions percebudes per determinats treballadors, identificant directament aquests treballadors.

Des de la perspectiva de la protecció de dades la finalitat pretesa ja es podria acomplir amb la informació ja facilitada (identificant els treballadors amb codi), sense necessitat de sacrificar la privacitat dels treballadors afectats, això és, sense incloure la identitat de les persones treballadores afectades.

Cal recordar en aquest sentit, que d’acord amb l’article 5.1 c) de l’RGPD *“los datos serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados (“minimización de datos”)*.

De tot l’exposat, cal reiterar que la normativa de protecció de dades no impediria l’accés a la informació sol·licitada, substituint el nom i cognoms de les persones afectades per un codi que no permeti identificar-les. Dit això, des del punt de vista de la finalitat general de transparència, i tenint en compte el principi de minimització (art. 5.1.c) RGPD), no sembla justificat l’accés a la identitat dels treballadors afectats.

## **Conclusió**

Partint de la base que el supòsit plantejat no es referiria, per la informació disponible, a alts càrrecs o llocs directius, de confiança, de lliure designació, d’especial responsabilitat o que impliquin alts nivells retributius, des del punt de vista de la finalitat general de transparència, i tenint en compte el principi de minimització (art. 5.1.c) RGPD), no sembla justificat donar accés a la identitat dels treballadors afectats.

Barcelona, 7 de febrer de 2023