

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació presentada per una ciutadana contra un Departament de la Generalitat, per la denegació d'accés a informació dels alts càrrecs que s'han sotmès al procés d'estabilització de l'ocupació pública de la Generalitat

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 una ciutadana contra un Departament de la Generalitat, per la denegació d'accés a informació sobre els alts càrrecs de la Generalitat que s'haurien sotmès al procés d'estabilització de la Generalitat per reduir l'ocupació temporal arran d'una relació laboral prèvia amb l'administració.

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'informa el següent:

Antecedents

1. Segons consta en l'expedient, en data 19 de juny de 2023 una ciutadana va presentar una sol·licitud d'accés a informació pública a un Departament de la Generalitat, en la qual demanava accedir a la informació següent:

“- Quants alts càrrecs del sector públic de la Generalitat (ja sigui directors generals, secretaris, personal eventual o qualsevol tipus de lloc de lliure designació) s'han sotmès al procés d'estabilització de la Generalitat per reduir l'ocupació temporal arran d'una relació laboral prèvia amb l'administració.

- Com a alts càrrecs, especificar el seu nom i cognom, el lloc de treball actual i la descripció de les funcions actuals, tal com permet la llei de transparència.

- Quina relació laboral prèvia mantenien amb l'administració per estar legitimats a sotmetre's al procés d'estabilització, els anys en què es va produir i també en quina situació administrativa es trobaven si eren funcionaris (excedència, serveis especials o qualsevol tipologia prevista legalment).

- Quina ha sigut la plaça obtinguda (cos, grup i categoria) després del procés d'estabilització.

- Especificar si l'han adquirit a través d'un concurs d'oposició o un concurs de mèrits i per quin motiu s'ha optat per un o un altre procés.

- Remetre els expedients corresponents per a l'obtenció de la plaça de funcionari de cadascun dels alts càrrecs del sector públic de la Generalitat que han participat en el procés d'estabilització.

- Indicar així les condicions retributives del lloc que ocupaven com a persona amb una relació laboral amb l'administració prèvia -i en quins anys- i les condicions retributives (sou base i complements) de la plaça obtinguda de destí després del procés d'estabilització, encara que ara mateix no l'estigui ocupant per exercir d'alt càrrec.

- Si en algun d'aquests casos, se n'ha derivat una comissió de serveis posterior després d'obtenir la plaça: especificar el cos i el grau de destí a més de totes les condicions retributives (sou base i complements) que se'n deriven.”.

2. En data 14 de juliol de 2023, la Secretaria d'Administració i Funció Pública resol la inadmissió de la sol·licitud d'accés en els termes següents:

“La sol·licitud d'accés a la informació pública presentada no s'ha admès per ser un supòsit recollit com a causa de no admissió en l'article 29.b de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, desenvolupat per l'article 66 del Decret 8/2021, de 9 de febrer. Concorre aquesta causa d'inadmissió atès que el que es sol·licita resulta una tasca complexa d'elaboració o reelaboració, en el sentit que resulta una càrrega de treball inasumible i desproporcionada degut al gran volum de dades que conté la informació sol·licitada. A més, aquesta requereix ser elaborada per poder donar resposta acurada a la sol·licitud, degut a que no es troba recollida en un mitjà informàtic únic disponible i requereix d'un anàlisi del contingut de la informació.”

3. En data 25 de juliol de 2023, la persona sol·licitant presenta reclamació davant la GAIP contra la Secretaria d'Administració i Funció Pública per la inadmissió de la sol·licitud i exposa que:

“La Generalitat ha denegat la sol·licitud en base l'article 29 lletra b de la Llei 19/2014, amb l'argument que la petició d'informació requereix una tasca "complexa d'elaboració". Una resposta que aquesta sol·licitant considera que no s'ajusta a dret ni encaixa amb els supòsits d'inadmissió previstos a la llei. (...).”

4. En data 7 d'agost de 2023, la GAIP trameta la reclamació a un Departament de la Generalitat i li demana un informe on exposi els antecedents de fet i els fonaments del seu posicionament en relació amb la reclamació, així com l'expedient complet i, si escau, que concreti les terceres persones afectades per l'accés reclamat.

Consta en l'expedient que en data 28 d'agost la GAIP hauria reiterat per escrit la seva sol·licitud d'informe a un Departament de la Generalitat, atesa la manca de resposta.

5. En data 15 de setembre de 2023, el Departament de la Generalitat trameta a la GAIP l'informe de la Secretaria d'Administració i Funció Pública en el qual reitera que:

“La no admissió de la sol·licitud d'accés a la informació està motivada per la dificultat d'elaborar aquesta informació ja que no existeix per sí mateixa. Així doncs, per tal de lliurar la informació demanada es requereix una elaboració manual de creuament de dades i anàlisi del contingut que resulta inasumible i desproporcionada, com s'explica en la resolució, degut a que no es troba recollida en un mitjà informàtic únic i suposa un volum de dades elevat”, per la qual cosa conclou que la inadmissió de la sol·licitud d'accés a la

informació pública, estaria justificada en els termes de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència.

6. En data 22 de setembre de 2023, la GAIP sol·licita informe a aquesta Autoritat, d'acord amb el que preveu l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

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 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, entesa com qualsevol informació sobre una persona física identificada o identificable, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador, com per exemple un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona (art. 4.1 del Reglament 2016/679, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD).

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

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 personals.

II

En relació amb la informació sol·licitada per la persona reclamant, recollida als Antecedents d'aquest informe, es pot dir, d'entrada, que la identificació amb el nom i cognoms de les persones que ocupen llocs de treball considerats com a alts càrrecs de la Generalitat,

juntament amb altra informació vinculada directament amb aquestes persones físiques, és una informació que conté dades personals.

En aquest sentit, l'article 4.1) de l'RGPD, defineix dada personal com qualsevol informació *“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.”*

L'article 4.2) de l'RGPD considera *“«tratamiento»: cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.”*

Segons l'RGPD tot tractament de dades personals ha de ser lícit (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1.

En concret, l'apartat c) de l'article 6.1, citat, disposa que el tractament serà lícit si és necessari per al compliment d'una obligació legal aplicable al responsable del tractament.

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en aquesta base jurídica de l'article 6.1.c) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

Per la seva part, l'article 86 de l'RGPD disposa que *“los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o 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 les 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, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC), té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

L'article 18 de l'LTC reconeix el dret de les persones a *“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'article 2.b) de l'LTC 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”*.

L'article 53.1 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (RLTC), concreta que és informació pública objecte del dret d'accés *"tota la informació, qualssevol dades o documents que les administracions públiques han elaborat, posseeixen, o poden legítimament exigir a terceres persones com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions."*

La informació reclamada és informació pública als efectes de l'article 2.b) de l'LTC i, per tant, resta sotmesa al règim d'accés previst en aquesta normativa, que estableix, com a criteri general, que el dret d'accés a la informació pública només pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis (article 20 i s. LTC).

En concret, i pel que fa al dret a la protecció de dades personals, cal tenir en compte allò establert als articles 23 i 24 de l'LTC, així com els principis de la normativa de protecció de dades personals.

III

En relació amb la informació sol·licitada per la persona reclamant, detallada als Antecedents d'aquest informe, es pot dir, d'entrada, que la normativa de protecció de dades no impediria conèixer *"quants alts càrrecs del sector públic de la Generalitat (...)" s'han sotmès al procés d'estabilització de la Generalitat per reduir l'ocupació temporal arran d'una relació laboral prèvia amb l'administració" (punt 1 de la sol·licitud)*, ja que aquesta informació, merament numèrica o agregada (el nombre total d'alts càrrecs que s'han sotmès a aquest procés), no sembla que pugui permetre identificar persones físiques concretes.

Més, tenint en compte que la sol·licitud es refereix als alts càrrecs de tot el sector públic de la Generalitat, amb la qual cosa el nombre total de persones afectades pot ser considerablement alt, de manera que no sembla que es pugui identificar les persones afectades fàcilment.

Dit això, també cal fer un esment a la sol·licitud d'accés als *"expedients corresponents per a l'obtenció de la plaça de funcionari de cadascun dels alts càrrecs ... (punt 6 de la sol·licitud)*.

Sens perjudici de les consideracions que es faran més endavant, en aquets punt es fa referència als "expedients", sense més concreció, relatius a diferents processos selectius.

Com ha fet avinent aquesta Autoritat, sembla clar que en els expedients relatius a processos selectius hi ha informació personal de diversa naturalesa, de totes les persones que han participat en aquests processos. Ara bé, per la informació disponible sembla que la reclamant no s'estaria referint a l'accés a dades de tots els participants en els mateixos processos que puguin constar en els expedients, sinó únicament a dades dels alts càrrecs que han participat en el procés o processos d'estabilització.

En qualsevol cas, si en el dit expedient hi ha informació personal a la que es refereix l'article 23 LTC (i 70.1 RLTC), és clar que l'accés només seria possible si es disposa del consentiment exprés de la persona afectada.

Com també ha fet avinent aquesta Autoritat, en principi no seria contrari a la normativa de protecció de dades l'accés a informació directament relacionada amb l'organització, el

funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives, en els termes de l'article 24.1 LTC i 70.2 RLTC (així, per exemple, dades de treballadors públics que signen un determinat tràmit o acte administratiu que pugui estar inclòs en els expedients del procés de regularització, etc).

Dit això, i pel que fa a l'accés a la resta d'informació pública requerida, no inclosa en l'article 23 LTC, caldrà fer una ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació de la informació i el dret a la protecció de dades de les persones interessades tenint en compte, entre altres, les circumstàncies enumerades en el mateix article 24.2 LTC, segons el qual cal tenir en compte:

- 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."*

D'acord amb aquest article, l'accés a la informació personal sol·licitada requereix fer una ponderació raonada prèvia que ha de tenir en compte totes les circumstàncies que afecten el cas, per a determinar si ha de prevaler l'interès públic en la divulgació de la informació o el dret de les persones afectades que, en aquest cas, serien els treballadors públics, en concret, als càrrecs que hagin participat al procés d'estabilització.

IV

Ens referirem, en aquest punt, a la informació relativa a les persones físiques que són alts càrrecs i que haurien participat en el procés d'estabilització, i les característiques de les places ocupades i de la vinculació laboral d'aquestes persones amb la Generalitat (**punts 2, 4 i 5** de la sol·licitud).

Un primer element a tenir en compte és allò previst a la normativa que regula la funció pública, que preveu la publicitat activa de determinada informació relacionada amb els llocs de treball de les administracions públiques, i conté previsions específiques en relació amb els alts càrrecs i assimilats.

D'entrada, l'article 9.1 de l'LTC disposa el següent:

"1. La informació relativa a l'organització institucional i l'estructura administrativa que l'Administració ha de fer pública en aplicació del principi de transparència ha d'incloure:

(...).

f) La relació d'alts càrrecs."

I l'article 28 de l'RLTC preveu que:

"1. Als efectes de les lletres b) i f) de l'article 9.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, les administracions públiques han de fer pública una relació dels alts càrrecs de les administracions públiques i del personal directiu de les entitats dels sectors públics

d'aquestes, que n'ha d'incloure la identificació mitjançant noms, cognoms, el càrrec i l'àrea o els òrgans en què participen, així com el perfil laboral o professional i el telèfon i canal electrònic de contacte professional.

(...)."

Per tant, d'entrada, no hi hauria inconvenient en facilitar a la reclamant una relació d'alts càrrecs de la Generalitat (*"nom i cognom, el lloc de treball actual i la descripció de les funcions actuals..."*, segons el **punt 2** de la sol·licitud), en relació amb les persones que serien alts càrrecs en el moment de formular la sol·licitud, doncs es tracta d'una informació que està sotmesa a publicitat activa.

A banda d'això, la reclamant no demana, únicament, la mera relació d'alts càrrecs de la Generalitat (informació que es pot facilitar com s'ha apuntat), sinó conèixer quins d'aquests alts càrrecs han participat en processos d'estabilització, amb quins resultats, i quina era la relació laboral que els habilitava per a participar-hi, entre d'altres qüestions.

En aquest punt, cal tenir en compte el fet que la normativa que regula la funció pública preveu la publicitat de la informació relacionada amb els llocs de treball de les administracions públiques, però sense incorporar informació relativa a les persones que els ocupen. Així, d'acord amb l'article 29 del Decret Legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un Text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública:

"La relació de llocs de treball és pública i ha d'incloure tots els llocs de funcionaris, laborals i eventuais existents en l'Administració de la Generalitat. El contingut de les relacions de llocs de treball ha de ser almenys el següent:

- a) La denominació i les característiques essencials dels llocs.*
- b) Els requisits essencials per ocupar-los.*
- c) El complement de destinació i, si s'escau, l'específic, si són llocs de personal funcionari.*
- d) El grup, la categoria professional i el règim jurídic aplicable per als llocs de caràcter laboral.*
- e) La forma de provisió dels llocs i, per als casos determinats per l'article 50, els sistemes d'accés.*
- f) Els requisits que han de complir els funcionaris d'altres administracions per poder accedir als llocs de treball mitjançant la corresponent convocatòria de provisió".*

Per la seva banda, l'article 9.1 de l'LTC disposa el següent:

"1. La informació relativa a l'organització institucional i l'estructura administrativa que l'Administració ha de fer pública en aplicació del principi de transparència ha d'incloure:

(...).

d) La relació de llocs de treball del personal funcionari, laboral i eventual, i la plantilla i la relació de contractes temporals i d'interinatges no vinculats a cap lloc de treball de la dita relació de llocs.

(...).”

I l'article 20 de l'RLTC disposa que:

“1. Als efectes de la lletra d) de l'article 9.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, les administracions públiques han de publicar:

a) La relació de llocs de treball del personal funcionari, laboral i eventual, de conformitat amb el contingut mínim que es preveu a la normativa vigent en matèria de funció pública.

b) La relació dels contractes temporals i d'interinatges no vinculats a cap lloc de treball de la relació de llocs de treball.

2. L'Administració de la Generalitat i les entitats del seu sector públic, addicionalment, han de publicar, amb una periodicitat semestral i a partir del sistema d'informació de personal corresponent, la informació relativa a:

a) La identificació amb noms i cognoms de les persones funcionàries que ocupen llocs de comandament o llocs singulars de lliure designació, del personal eventual i del personal laboral amb funcions de direcció o comandament, tant si ocupen llocs de treball inclosos a la relació de llocs de treball com si presten serveis sense ocupar llocs de treball inclosos a la relació de llocs de treball. Les dades identificatives poden ser anonimitzades o pseudonimitzades en cas de ser aplicable algun dels límits legalment previstos, prèvia ponderació.

b) La identificació del lloc o plaça ocupada, la forma de provisió i la data de presa de possessió.

(...).”

Si bé la RLT és pública, aquesta no inclou informació sobre les persones que ocupen els llocs de treball, i en el cas de la Generalitat la RLT únicament preveu la identificació amb noms i cognoms de persones funcionàries, personal eventual o laboral que ocupen llocs de comandament o llocs singulars de lliure designació.

I cal tenir present que aquest no seria estrictament el cas que ens ocupa, ja que, per bé que les persones afectades hagin ocupat un alt càrrec abans de participar en el procés selectiu (en aquest cas, el procés d'estabilització), això no vol dir que la plaça que hagin obtingut en cas d'haver superat el dit procés sigui una plaça o lloc de comandament, necessàriament, i per tant no concorreria l'obligació de publicitat activa (art. 20.2.a) RLTC), al menys, no en tots els casos.

D'altra banda, però, cal recordar que tant la normativa de funció pública com la normativa de transparència també imposen a les administracions públiques obligacions de publicitat dels nomenaments de les persones que ocupen llocs de treball ja sigui com a personal funcionari, interí o laboral.

Així, segons el Text refós de la Llei de l'Estatut bàsic del treballador públic, aprovat per Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre (EBEP), estableix que els processos de selecció de personal en l'àmbit de les administracions públiques es troben subjectes a una sèrie de

principis, entre els quals, els de publicitat i de transparència (article 55.2.a) i b)). I, pel que fa a la provisió de llocs de treball, disposa que cal proveir-los mitjançant procediments basats, entre d'altres, en el principi de publicitat (article 78 EBEP).

Sobre això, l'article 9.e) de l'LTC estableix que les administracions han de fer públiques la **"les convocatòries i els resultats dels processos selectius de provisió i promoció del personal"**. I segons l'article 21 RLTC:

"1. Als efectes de la lletra e) de l'article 9.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, les administracions públiques han de publicar les convocatòries i els resultats de:

- a) Procediments d'accés als cossos i escales de personal funcionari, estatutari i personal laboral.*
- b) Procediments de promoció interna.*
- c) Procediments de provisió provisional i definitiva.*
- d) Procediments de selecció de personal interí o laboral temporal, incloses les borses d'interins.*
- e) Beques i ajuts per prestar serveis.*
- f) Ofertes de contractacions en pràctiques.*

2. Les dades a publicar han de fer referència, com a mínim, a l'anunci de la convocatòria, a les bases, als anuncis oficials i al nom i cognoms i als quatre números del document nacional d'identitat o document equivalent de les persones admeses en cada prova o exercici del procés i de la persona finalment seleccionada, d'acord amb els criteris establerts en matèria de protecció de dades.

(...)."

D'acord amb aquestes previsions, i als efectes que ens ocupen, els procediments de provisió definitiva, com seria el cas dels procediments d'estabilització de personal en l'àmbit de la Generalitat, a què es refereix la reclamant, han de ser objecte de publicitat activa i aquesta publicitat ha d'incloure, com a mínim, tant les dades de la convocatòria especificades a l'esmentat article 21.2 RLTC com la identificació de la persona o persones finalment seleccionades.

Per tant, en el cas que ens ocupa, les dades identificatives de les persones que han ocupat alts càrrecs, d'una banda, i les dades identificatives d'aquestes persones que hagin assolit un lloc de treball definitiu per haver participat en el procés d'estabilització, de l'altra, és una informació que haurà estat objecte de publicació en el seu moment (sigui per la publicació de la relació d'alts càrrecs, sigui per la publicació del nomenament arran de la participació i superació del dit procés d'estabilització, si és el cas).

A això cal afegir que, en el **punt 5** de la sol·licitud, la reclamant demana pròpiament informació sobre si un procés selectiu s'ha dut a terme a través de concurs oposició o de concurs de mèrits, i el motiu pel qual s'ha optat per un o altre procés. Aquesta informació és també objecte de publicitat activa (art. 29 del Decret Legislatiu 1/1997, apartat e), segons el qual la RLT ha d'incloure entre d'altres **"La forma de provisió dels llocs i, per als casos determinats per l'article 50, els sistemes d'accés"**, atès que és una informació, pròpiament, sobre el procés de selecció i no sobre les persones que hi han pogut participar, tampoc no sembla que hi hagi d'haver obstacle per facilitar aquesta informació.

Per tant, pel que fa a la informació demanada sobre les persones que han estat (o podrien seguir essent) alts càrrecs i que haurien participat i assolit un lloc de treball per via del procés d'estabilització, no sembla que la normativa de protecció de dades hagi de ser impediment per poder facilitar aquesta informació a què fa referència la reclamant en els punts (**punts 2, 4 i 5** de la reclamació),

V

Dit això, cal tenir en compte que la reclamant també demana, a part de la informació indicada, conèixer (**punt 3** de la reclamació): *“Quina relació laboral prèvia mantenien amb l'administració per estar legitimats a sotmetre's al procés d'estabilització, els anys en què es va produir i també en quina situació administrativa es trobaven si eren funcionaris (excedència, serveis especials o qualsevol tipologia prevista legalment)”. A més, en el punt 8 de la sol·licitud es demana “Indicar si en algun cas se n'ha derivat una comissió de servei.”*

A efectes de la ponderació necessària, no es pot obviar que, des del punt de vista de l'afectació a la privacitat de les persones afectades, no té el mateix impacte la publicació de les seves dades en la seva condició d'alts càrrecs (atesa la necessària publicació de la relació d'alts càrrecs) o la publicació de les seves dades per la via de la publicació de resultats dels corresponents processos de provisió de llocs de treball (procés d'estabilització), -situacions en les quals aquestes persones serien coneixedores de la publicitat de la informació i, en conseqüència, de les expectatives de privacitat que poden tenir-, que l'impacte de facilitar a un tercer la informació a què ara fem esment, referida a diferents llocs de treball anteriors que hagués ocupat la persona afectada, les característiques d'aquests llocs de treball, períodes treballats, o situacions administratives en què es poguessin haver trobat amb anterioritat aquestes persones, o en les que s'hagin pogut trobar posteriorment per diferents circumstàncies (comissió de serveis).

Fem especial esment que la persona reclamant demana conèixer *“qualsevol tipologia prevista legalment”* en què es trobessin les persones afectades.

I sobre això, la normativa regula les situacions en què es pot trobar una persona funcionària -com podrien ser les afectades, en algun moment de la seva trajectòria professional anterior a la d'ocupar un alt càrrec (art. 84 i ss. Decret legislatiu 1/1997), algunes de les quals poden respondre a interessos particulars, de la pròpia situació laboral, al fet de prestar servei en d'altres administracions o institucions, o fins i tot poden donar-se, de forma provisional o ferma, com a conseqüència d'un procediment judicial o disciplinari que li hagi estat instruït a l'afectat (situació de suspensió d'ocupació), entre d'altres.

Així, cal tenir en compte que donar accés, i de forma individualitzada, a les diferents situacions administratives en les que es poden trobar totes les persones afectades, i els períodes en què aquestes s'han produït, com pretén la persona reclamant, podria donar un perfil de situació personal i familiar, o sòcio laboral d'aquestes persones que podria suposar un sacrifici i un impacte excessius en la seva privacitat.

Un altre element a tenir en compte a efectes de ponderació entre el dret d'accés a la informació pública i el dret a la protecció de dades de les persones afectades, és el referit a la finalitat de l'accés. Com ha fet avinent aquesta Autoritat, tot i que segons l'article 18.2 LTC, l'exercici del dret d'accés no és condicionat a la concurrència d'un interès personal, no resta subjecte a motivació i no requereix la invocació de cap norma, conèixer la motivació de l'accés per part de la persona reclamant, pot ser rellevant a l'hora de fer la ponderació de drets.

La persona reclamant exposa en els motius de la seva reclamació, davant la GAIP, que *“la petició tan sols és conèixer els alts càrrecs, a través del procés d'estabilització, (que) han aconseguit una plaça de funcionari i els corresponents expedients.”*. Així, la reclamant no detalla el motiu de la reclamació, més enllà de considerar que no resulta aplicable en aquest cas l'article 29.1.b) de l'LTC (qüestió que tampoc no correspon dirimir a aquesta Autoritat).

En qualsevol cas, l'interès de la reclamant per accedir a la informació sol·licitada pot entendre's inclòs en la finalitat general de la llei de transparència, concretada en l'article 1.2 LTC en els següents termes:

“2. La finalitat d'aquesta llei és establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública.”

Per tot l'exposat, i prenent en consideració el principi de minimització (art. 5.1.c) RGPD), caldria donar compliment a la finalitat de la llei de transparència (art. 1.2 LTC), sense sacrificar la privacitat de les persones afectades, facilitant a la reclamant la informació referida, prèvia seudonimització de les dades personals.

Concretament, com hem indicat, en relació amb la informació requerida en els **punts 3 i 8** (en relació amb l'existència de comissions de servei posteriors, informació que, a més, en el cas examinat, podria referir-se a personal que, tot i haver estat alt càrrec amb anterioritat, sol·liciti aquesta comissió de serveis en relació amb una plaça obtinguda en el procés d'estabilització, que ja no es correspongui amb un lloc de treball d'especial responsabilitat o d'alt càrrec), l'opció de facilitar informació seudonimitzada (art. 4.5 RGPD i art. 70.6 RLTC), podria resultar menys intrusiva pels afectats, a efectes de ponderació.

En aquest cas, sembla que la finalitat general prevista a l'LTC es podria complir igualment lliurant a la persona reclamant la informació sol·licitada, introduint un sistema de codificació que preservi la identitat de les persones afectades (un codi numèric fix per a cada treballador públic), només conegut pel responsable del tractament, de manera que les persones a les quals corresponen els codis assignats no siguin identificables per terceres persones.

En qualsevol cas, recordem que utilitzar el número del DNI o el codi de treballador (tot suprimint algunes de les xifres d'aquests) no sembla que sigui una bona opció, ja que no es podria garantir que no es facin identificables les persones afectades sense esforços desproporcionats.

VI

Dit això, cal referir-se a l'accés sol·licitat a **informació sobre condicions retributives** de les persones afectades, en concret, en els **punts 7 i 8** del llistat de la sol·licitud, en què es demana:

*“- Indicar així **les condicions retributives del lloc que ocupaven** com a persona amb una relació laboral amb l'administració prèvia -i en quins anys- **i les condicions retributives (sou base i complements) de la plaça obtinguda de destí** després del procés*

d'estabilització, **encara que ara mateix no l'estigui ocupant per exercir d'alt càrrec.**

- Si en algun d'aquests casos, se n'ha derivat una comissió de serveis posterior després d'obtenir la plaça: especificar el cos i el grau de destí a més de **totes les condicions retributives (sou base i complements) que se'n deriven.**"

Sobre la informació retributiva d'alts càrrecs, extensible a personal que ocupa llocs d'especial responsabilitat o personal directiu, aquesta Autoritat ha fet avinent abastament (entre d'altres, en l'informe IAI 42/2021), que cal tenir en compte les previsions de l'LTC en relació amb les obligacions de publicitat activa, en concret, l'article 11.1 de l'LTC, que estableix que s'han de fer públiques:

"b) Les retribucions, indemnitzacions i dietes, les activitats i els béns dels membres del Govern, dels alts càrrecs de l'Administració pública i del personal directiu dels ens públics, les societats, les fundacions i els consorcis, i les indemnitzacions que han de percebre en deixar d'exercir el càrrec."

I segons l'article 31 de l'RLTC:

"1. Als efectes de la lletra b) de l'article 11.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'han de fer públiques, amb identificació del nom, cognoms i càrrec, amb periodicitat mensual, tant les retribucions anuals dels alts càrrecs de les administracions públiques i del personal directiu de les entitats dels sectors públics d'aquestes, d'acord amb les taules retributives de l'any en curs, com les indemnitzacions i les dietes que efectivament hagin percebut."

Així mateix, els articles 75 a 79 del Decret legislatiu 1/1997, regulen les retribucions dels funcionaris remoguts o fets cessar i casos de supressió de lloc de treball.

Així l'article 77 estableix:

"1. Els funcionaris que siguin remoguts o fets cessar tenen dret a percebre les retribucions bàsiques i el complement de destinació equivalent al grau personal que tinguin consolidat i el complement específic del lloc que passin a ocupar o, si és superior, el corresponent al complement específic mínim de dos nivells per sota del grau personal consolidat, amb exclusió dels factors de penositat, perillositat, incompatibilitat i dedicació superior a la normal. En el cas d'atribució de funcions, el complement específic ha de ser el corresponent al mínim de dos nivells inferiors al grau personal consolidat, exclosos els factors de penositat i perillositat. El funcionari que no té grau personal reconegut té dret a percebre el complement específic corresponent al mínim del seu cos o de la seva escala.

2. Els funcionaris fets cessar discrecionalment d'acord amb el que estableix la lletra a) de l'article 75 poden optar per percebre el complement específic a què fa referència aquest article o un complement personal i variable en substitució del complement específic del lloc que passin a ocupar, equivalent al 70% del complement específic mínim atribuït a llocs de treball del nivell corresponent al grau personal que acreditin.

3. Els complements personals a què es refereix aquest article no es perceben en els casos següents:

a) Si el nou lloc que s'assigna al funcionari, provisionalment o definitivament, té un complement específic igual o superior.

b) Si el cessament o la remoció són conseqüència d'un expedient disciplinari. En aquest supòsit, el funcionari ha de percebre les retribucions bàsiques i el complement de destinació equivalents al grau personal que tingui consolidat, sens perjudici del complement específic del lloc que passi a ocupar.”

Per la seva banda, la disposició addicional Onzena de la mateixa norma, estableix que:
(...)

*2. Els funcionaris de carrera que durant més de dos anys continuats, o tres amb interrupció, desenvolupin o hagin desenvolupat en l'Administració de la Generalitat llocs d'alts càrrecs, amb categoria igual o superior a director general, perceben des de la seva reincorporació al servei actiu, i mentre es mantinguin en aquesta situació, el complement de destinació corresponent al seu grau personal, incrementat de la quantitat necessària per igualar-lo al valor del complement de destinació o equivalent que es fixi per als directors generals en cada exercici pressupostari, més un complement personal i variable que es determina d'acord amb el que estableix el capítol 3 del títol 5 d'aquesta Llei.
També perceben el complement establert per aquest apartat en el moment de reingressar al servei actiu els funcionaris de carrera que durant més de dos anys continuats, o tres anys amb interrupció, hagin exercit alts càrrecs en una altra administració pública, (...).*

3. Les garanties retributives establertes en l'apartat anterior també són aplicables, en els mateixos termes, als funcionaris de carrera que exerceixen o hagin exercit durant més de dos anys seguits o tres amb interrupcions un càrrec de caràcter executiu mitjançant un nomenament per decret del Govern, en els ens públics a què fan referència les lletres a i b de l'article 1 de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'estatut de l'empresa pública catalana.

4. El dret a percebre el complement retributiu establert per l'apartat 2 és aplicable al personal funcionari de carrera i al personal estatutari que exerceixi o hagi exercit, durant més de dos anys seguits o tres amb interrupcions, un càrrec directiu de l'estructura orgànica central de l'Institut Català de la Salut.”

La informació retributiva sol·licitada, sembla fer referència als funcionaris públics que gaudeixen de les garanties retributives regulades en els articles transcrits del Decret legislatiu 1/1997.

D'entrada, no hi hauria impediment des del punt de vista de la normativa de protecció de dades en facilitar el nombre de persones que han participat en el procés d'estabilització i que, havent estat alts càrrecs, perceben les garanties retributives previstes a la normativa esmentada, per haver estat remoguts o cessats de llocs d'alt càrrec o de lliure designació.

Ara bé, la comunicació de les dades identificatives d'aquests funcionaris així com els llocs que havien ocupat i “la categoria actual que ocupen de manera efectiva” requereix efectuar la ponderació entre el dret d'accés a aquesta informació de la persona reclamant i el dret a la protecció de dades dels funcionaris afectats, d'acord amb el previst a l'article 24.2 LTC.

Com ja s'ha exposat la legislació de transparència estableix a l'article 9.e) de l'LTC que les administracions han de fer públiques la “les convocatòries i els resultats dels processos selectius de provisió i promoció del personal”, amb les particularitats desenvolupades a l'article 21 RLTC. Per tant, els nomenaments de les persones que hagin ocupat llocs de treball de lliure designació hauran estat objecte de publicitat activa.

Pel que fa als cessaments de les persones funcionàries nomenades per a llocs de treball pel procediment de lliure designació, la normativa de funció pública també preveu la publicació de les corresponents resolucions de cessament (article 99 del Decret 123/1997, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament general de provisió de llocs de treball i promoció professional dels funcionaris de l'Administració de la Generalitat de Catalunya).

Així mateix, recordem que els nomenaments i els cessaments de les persones que ocupen alts càrrecs de la Generalitat han de ser objecte de publicació activa.

Per tant, si bé la informació sol·licitada ja ha estat objecte de publicació i, per tant, existeixen elements favorables a l'accés, s'ha de tenir en consideració (igual que en relació amb la informació analitzada en el FJ anterior d'aquest informe) que, des del punt de vista de l'afectació a la privacitat de les persones sobre les quals es demana la informació, no té el mateix impacte la publicació de les seves dades en el marc dels corresponents processos de provisió de llocs de treball o de la publicació de les resolucions de cessament, que l'impacte que pot tenir facilitar la informació agrupada sobre cada funcionari, especificant a més, per a cadascun d'ells la categoria del lloc que ocupen en l'actualitat, atesa la seva participació en el procés d'estabilització.

Certament, facilitar la informació agrupada té un clar impacte en la privacitat d'aquestes persones atès que permet fer un perfil de la seva trajectòria professional, a més del perfil del seu nivell econòmic.

Ara bé, no es pot obviar que la informació retributiva sol·licitada afecta a funcionaris públics - persones que han accedit a aquesta condició per participar en un procés d'estabilització- que han ocupat llocs de treball d'alt càrrec, com específicament esmenta la reclamant.

I en aquest sentit, com ha fet avinent l'Autoritat en ocasions anteriors, pel que fa als alts càrrecs l'LTC és especialment exigent en la transparència de la seva activitat que es manifesta tant en les obligacions de publicitat activa que els afecten com en l'establiment de principis de bon govern als que estan subjectes. Així, l'apartat 6 del preàmbul de la LTC posa de manifest que *“ Una societat democràtica i la necessitat que els interessos públics siguin servits amb objectivitat, neutralitat i imparcialitat obliga que el capteniment dels servidors públics, **especialment els alts càrrecs, s'ajusti a uns paràmetres que garanteixin el compliment d'aquests principis.** En aquest sentit, la Llei estableix els principis de bon govern que ho han de fer possible, els quals han d'ésser desenvolupats mitjançant codis ètics i de bona conducta. L'establiment d'aquests codis es complementa amb el principi de publicitat de les activitats, béns i interessos dels alts càrrecs i l'obligació d'observança del règim d'incompatibilitats. (...)”*.

A més, pel que fa a les places de lliure designació, aquesta Autoritat ha vingut considerant, sobre tot pel que fa a la informació retributiva -qüestió a la que ara ens referim-, que el criteri relatiu a la prevalença de l'interès públic en l'accés a la informació dels alts càrrecs i personal directiu s'ha de fer extensiva també al personal que ocupa llocs d'especial confiança, d'especial responsabilitat dins de l'organització o d'alt nivell en la jerarquia de l'entitat, de lliure designació, o que comporten un alt nivell retributiu.

Pel que fa al criteri de la finalitat de l'accés, com ja s'ha exposat, si bé la persona sol·licitat no ha manifestat una finalitat específica per a l'accés a la informació cal tenir en

consideració la finalitat de la llei de transparència en el sentit de permetre “establir un sistema de relació entre les persones i l’Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l’activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública” (article 1.2 LTC).

En aquest cas, per a assolir la finalitat de la normativa de transparència, no sembla que s’hagi de limitar l’accés a la informació relativa a les persones que han ocupat llocs d’alt càrrec en l’administració pública o llocs de lliure designació, tant per la responsabilitat que han tingut en l’execució de l’actuació pública com pel nivell retributiu que aquests llocs tenen associat, sinó també per l’impacte que sobre la despesa pública comporta les garanties retributives que la normativa aplicable els reconeix.

Per tot això, sens perjudici que resultin d’aplicació altres límits o altra causa d’inadmissió d’acord amb la LTC, sembla que la ponderació entre el dret d’accés a la informació pública i el dret a la protecció de dades de les persones afectades ha de ser favorable a l’accés, en relació específicament amb la informació retributiva que la reclamant demana conèixer.

Tot i això, convé recordar que tal com preveu l’article 15.5 de la LT, la normativa de protecció de dades personals és d’aplicació al tractament posterior de les dades personals obtingudes a través de l’exercici del dret d’accés.

Així, la reclamant estaria sotmesa als principis que regeixen el tractament de dades personals recollits a l’article 5.1 de l’RGPD, segons el qual les dades personals només es poden recollir per ser tractades, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s’han obtingut. De fet, quan es materialitza el dret d’accés a la informació pública, seria una pràctica recomanable recordar a la persona destinatària de la informació que el tractament de la mateixa s’ha de sotmetre als principis i garanties de la normativa de protecció de dades i que tractar dades personals o utilitzar-les posteriorment amb conculcació del principi i garanties que estableixen l’RGPD i la LOPDGDD pot ser constitutiu d’infracció de la normativa de protecció de dades.

Per tot això, es fan les següents,

Conclusions

No resultaria pertinent facilitar informació dels expedients sol·licitats que pugui estar afectada per l’article 23 LTC (punt 6 de la sol·licitud).

La normativa de protecció de dades no impediria conèixer el nombre total d’alts càrrecs que s’han sotmès al procés de regularització, i la informació sobre el lloc de treball d’alt càrrec, ni tampoc impediria l’accés a dades merament identificatives (ex. arts. 24.1 LTC i 70.2 RLTC). Tampoc no impediria conèixer quina ha estat la plaça obtinguda o el tipus de procés selectiu establert en cada cas (punts 1, 2, 4 i 5 de la sol·licitud).

La ponderació entre el dret d’accés a la informació pública i el dret a la protecció de dades de les persones afectades seria favorable a l’accés, en relació específicament amb la informació retributiva que la reclamant demana conèixer (punts 7 i 8).

Pel que fa a la informació sobre quina relació laboral prèvia mantenien amb l'administració per estar legitimats a sotmetre's al procés d'estabilització, els anys en què es va produir i també en quina situació administrativa es trobaven si eren funcionaris (excedència, serveis especials o qualsevol tipologia prevista legalment, inclosa la situació de comissió de serveis posterior (punts 3 i 8), l'accés de la persona reclamant requeriria la prèvia pseudonimització de les dades personals.

Tot això, sens perjudici que resultin d'aplicació altres límits o altra causa d'inadmissió d'acord amb la LTC.

Barcelona, 9 de novembre de 2023