

## **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 un ciutadà contra un Ajuntament, per la denegació d'accés a informació sobre l'import del salari extra que reben determinats treballadors del Centre Municipal Esportiu en jornada laboral de diumenge.**

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 ciutadà contra un Ajuntament, per la denegació d'accés a informació sobre l'import del salari extra que reben alguns treballadors del Centre Municipal Esportiu en jornada laboral de diumenge.

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 del següent:

### **Antecedents**

1. En data 26 de setembre de 2023, la persona sol·licitant presenta una instància davant l'Ajuntament, en la qual se sol·licita la següent informació:

*"1 Importe del salario extra que reciben el socorrista, el monitor de sala de fitness, la administrativa de recepción y el trabajador de mantenimiento del Centro Municipal Deportivo Camp de l'esport cuando cada uno de ellos trabaja en jornada laboral de domingo, que a todos los efectos es un día festivo.*

*2 conocer las horas que trabajan en domingo cada uno (...) y el importe extra que perciben en la nómina por haber trabajado esas horas extras (...).*

*3 conocer el importe en sueldos y pluses por festivos que cuesta a la ciudadanía del (...) la apertura de una instalación (...) en domingo.*

*4 conocer el número de usuarios que acudieron a piscinas municipales Club Tennis el 24 de junio y el 15 de agosto de 2023.*

*5 conocer el importe en sueldos y complementos de plus festivos que percibieron los trabajadores del Club Tennis (...) por trabajar los festivos del 24 de junio y 15 agosto del 2023."*

2. En data 30 d'octubre de 2023, el sol·licitant presenta davant la GAIP una reclamació, en la qual reitera la petició d'informació formulada i fa constar que l'Ajuntament no li ha facilitat la informació demanada.

3. En data 13 de novembre de 2023, la GAIP trameta la reclamació a l'Ajuntament 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.

No consta en l'expedient tramès a l'Autoritat l'informe de l'Ajuntament, ni altra informació relativa a terceres persones afectades.

4. En data 14 de novembre 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

(...)

II

Les dades de què disposa l'Ajuntament, que identifiquen i es refereixen directament al personal, en aquest cas, d'instal·lacions esportives municipals, així com altres dades que puguin referir-se més específicament al lloc de treball que ocupen, però que es poden associar o es poden vincular a un treballador concret, i que tant l'identifiquen, són dades de caràcter personal i queden protegides pels principis i garanties que estableix l'RGPD.

L'RGPD disposa que 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 a l'article 6.1. En concret l'apartat c) disposa que *"el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento."*

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

L'article 18.1 de l'LTC 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". L'article 2.b), esmentat, 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"*.

El reclamant es refereix, en síntesi, a la informació relativa a hores extraordinàries ("import extra" per haver treballat en dies festius -diumenges- per part de determinats treballadors d'instal·lacions esportives municipals, i també el nombre d'hores treballades per cadascun dels afectats. En els punts 1 i 2 de la sol·licitud d'informació, el reclamant es refereix a quatre treballadors concrets del Centre esportiu municipal, i en el punt 3 demana la informació en uns termes més generals ("el total de sueldos y pluses por festivos"). I en relació amb el "Club de tennis" (punt 5 de la sol·licitud), el reclamant es refereix en general als treballadors -sense mes concreció-, i als plusos percebuts per aquests en dues dates concretes, festives, de l'estiu de 2023.

Fem notar que en el punt 4 de la sol·licitud, el reclamant demana conèixer “el nombre d’usuaris” que van acudir al centre esportiu en dues dates concretes (24 de juny i 15 agost de 2023). Facilitar el nombre total de persones que acudeixen a un centre esportiu en determinades dates, sense cap altra informació que permeti individualitzar o identificar, directa o indirectament, aquestes persones, no suposaria comunicar dades personals i per tant, no resultaria contrari a la normativa de protecció de dades.

A banda d’això, la informació relacionada amb les hores extraordinàries percebudes pel personal d’instal·lacions esportives municipals de què disposi l’Ajuntament requerit, és informació que ha de ser considerada pública als efectes de l’article 2.b) de l’LTC i, per tant, resta sotmesa al dret d’accés previst en aquesta normativa.

Ara bé, el dret d’accés a la informació pública no és absolut i pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis, com és el cas dels límits dels articles 23 i 24 de l’LTC pel que fa a les dades personals.

### III

El dret d’accés a la informació pública regulat a la LTC no es configura com un dret absolut sinó que aquest pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis, com és el cas dels límits dels articles 23 i 24 de l’LTC pel que fa a les dades personals.

El reclamant es refereix, en algun punt de la seva sol·licitud, a l’import de “sous i complements de plus festius”, i en d’altres, a l’import del “salari extra”. En qualsevol cas, i atesa la informació disponible, el reclamant demana conèixer aquesta informació en referència al seu cobrament per part dels treballadors de centres esportius municipals en dies festius (diumenges), en què segons exposa, els centres no estarien oberts al públic. Sembla clar, doncs, que el reclamant no es refereix al conjunt de retribucions d’aquests treballadors, sinó específicament al que podríem denominar com a “hores extraordinàries”.

Fem avinent que aquesta Autoritat ha analitzat la possibilitat d’accedir a informació relativa a les hores extraordinàries del personal, des de la perspectiva de la legislació de transparència, en diverses ocasions, entre d’altres, els informes IAI 57/2021, IAI 34/2022, IAI 39/2022, IAI 57/2022, o IAI 44/2023, entre d’altres, als que ens remetem, atesa la relació directa amb el cas que ens ocupa).

D’entrada, convé apuntar que facilitar la informació individualitzada pel que fa a determinats treballadors, als que el reclamant identifica pel seu lloc de treball (socorrista, administrativa...), com es sol·licita, suposaria comunicar dades personals que podrien relacionar-se amb una persona física identificada o identificable, per la qual cosa caldrà analitzar si es pot accedir a aquesta informació.

Atesa la naturalesa de la informació sol·licitada no sembla que hi hagi d’haver dades especialment protegides en els termes previstos a l’article 23 de l’LTC, per tant, resultarà d’aplicació l’article 24.2 LTC, segons el qual escau fer una ponderació entre l’interès públic en la divulgació de la informació i el dret a la protecció de dades de les persones afectades:

*“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.”*

D'acord amb aquest article, l'accés a la informació personal sol·licitada passa per una ponderació raonada prèvia, que ha de tenir en compte totes les circumstàncies que afectin cada cas concret, amb l'objectiu de 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 el conjunt de la plantilla dels centres esportius municipals a què es refereix el reclamant i, singularment, els quatre treballadors que el reclamant esmenta pel seu lloc de treball concret.

#### IV

Amb caràcter general, és evident que conèixer el nombre d'hores extraordinàries realitzades pel personal esmentat durant un període de temps concret (en dies festius concrets), i fins i tot conèixer quina ha estat la necessitat o justificació per dur-les a terme, permetria conèixer informació sobre la gestió dels recursos i del personal per part de l'Ajuntament, en aquest cas, de centres esportius municipals. En aquest sentit, cal recordar que el reclamant vincula o motiva la seva sol·licitud d'accés a la informació, al fet que, segons ell, en dies festius els centres esportius no donen servei al públic. Per tant, es pot inferir, atesa la informació disponible, que el reclamant no consideraria prou justificada aquesta despesa i voldria comprovar si s'ha produït.

Ahora, aquesta finalitat de control, pròpia de la legislació de transparència, es troba en sintonia amb l'objectiu propi de la normativa de transparència, és a dir, *“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), o en altres termes, establir la possibilitat d'oferir eines a la ciutadania per al control de l'actuació dels poders públics.

Seguint la línia apuntada per aquesta Autoritat en els informes previs esmentats, des del punt de vista de les persones afectades, conèixer el nombre d'hores extraordinàries de manera individualitzada comporta conèixer informació que pot formar part, segons cada cas, de les retribucions complementàries o relativa a compensacions en temps, que estan essencialment vinculades no al lloc de treball en sí, sinó a la persona física que l'ocupa (en aquest cas, els treballadors concrets a què es refereix el reclamant).

Aquesta informació, que pot fer referència als ingressos d'una persona física, pot facilitar l'obtenció d'un perfil econòmic de la persona afectada que li pot acabar causant perjudicis tant en l'àmbit professional, com davant d'institucions financeres, socialment etc., especialment si aquesta informació es creua amb altra informació referida al sou base, i complements retributius dels llocs de treball que ocupen els empleats públics, per exemple via publicació de l'RLT i la Llei de pressupostos corresponent, possibilitat que no podem descartar en aquest cas, atès que ens referim a treballadors d'instal·lacions esportives municipals.

En matèria de retribucions, com també ha fet avinent abastament aquesta Autoritat, la legislació de transparència obliga a les administracions públiques a publicar de manera individualitzada *“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”* (11.1 b) de l'LTC) i, per altra banda, a publicar de manera agrupada, en funció dels nivells i els cossos, *“La informació general sobre les retribucions, indemnitzacions i dietes percebudes pels empleats públics”* (11.1 e) de l'LTC). Aquesta obligació de publicitat activa en matèria de retribucions ha de comportar reconèixer el dret d'accés a la informació retributiva dels alts càrrecs, o el personal que ocupa llocs de confiança, d'especial responsabilitat dins de l'organització, de lliure designació, o que comporten un alt nivell retributiu, que no seria el cas que ens ocupa, per la informació disponible.

Ara bé, per la informació disponible en aquest cas no es tractaria d'aquest perfil de treballadors, dels quals la legislació de transparència permet conèixer més informació de retribucions.

Així doncs, per a la resta de treballadors, com serien els afectats en el cas que ens ocupa, aquesta Autoritat ha vingut sostenint que, d'acord amb la legislació de transparència, la informació sobre retribucions ha de ser facilitada de manera agregada, és a dir, associada als llocs de treball de l'Administració pública de què es tracti agrupats en funció dels nivells i els cossos als quals pertanyin, sense que s'hagi d'indicar la identitat de la persona concreta que ocupa un determinat lloc de treball.

## V

Cal afegir que, d'acord amb l'article 18.2 LTC, el dret d'accés no exigeix que la ciutadania exposi els motius concrets que justificarien l'accés a una determinada informació, però aquests poden ser rellevants a l'hora de decidir sobre la prevalença entre uns i altres drets, de fet la finalitat és un dels criteris de ponderació que (article 24.2. b) de LTC).

Com hem apuntat, per la informació disponible el reclamant demana conèixer la informació sobre plusos per hores extres rebuts per treballadors de centres esportius municipals en jornades de diumenge, atès que, com explicita el la seva reclamació, es tractaria de *“instal·lacions no practicables en días festivos.”*

Es pot inferir que el reclamant vol contrastar si en dies en què, segons ell, aquests centres esportius no estan oberts al públic (festius), els treballadors cobren aquests complements, i quantes hores treballen. Sembla que la finalitat de l'accés vindria relacionada amb conèixer quina despesa s'ha produït pel conjunt dels treballadors d'un centre (punt 5 de la reclamació) i de quatre treballadors en concret, a qui identifica pel càrrec (punts 1 i 2). A més, en relació amb aquests darrers, el reclamant també demana conèixer "*las horas que trabajan en Domingo cada uno*".

En principi, l'obtenció d'una relació individualitzada de les hores extraordinàries realitzades pels treballadors en instal·lacions municipals (i, per tant, amb despesa pública) en jornades festives, podria ser rellevant a efectes d'avaluar la gestió realitzada per l'Ajuntament en relació amb el fet que treballadors prestin serveis en aquestes instal·lacions quan no estan (segons el reclamant) obertes al públic i, principalment, podria ser rellevant per fer un control de la despesa pública per part de la ciutadania, que podria en principi justificar l'accés de la persona reclamant a la informació sol·licitada.

Ara bé, a efectes de ponderació, i tenint en compte la finalitat de l'accés atesa la informació disponible (art. 24.2.b) LTC), sembla clar que facilitar la informació per al conjunt de treballadors, sense identificar-los o individualitzar-los -sigui pel nom i cognoms, sigui pel treball que desenvolupen (socorrista, recepcionista, etc)-, juntament amb la informació sobre el nombre total d'hores treballades en jornades festives pel conjunt dels treballadors, pot resultar igualment eficaç per conèixer quina despesa de fons públics s'hauria produït.

A més fem notar que, en referència al club de tennis, el propi reclamant demana la informació sobre els complements de plus festius que van percebre en dos dies festius concrets, "els treballadors del club...", sense més concreció, i sense reclamar la informació individualitzada per a cada treballador.

Tenint en compte això, i ateses les consideracions fetes, sembla clar que la informació facilitada de forma agregada, permetria constatar si s'ha produït o no aquesta despesa -i en quina quantia total- i, per tant, permetria donar una resposta adequada al reclamant.

D'altra banda, també a efectes de ponderació, cal tenir en compte l'impacte que facilitar la informació individualitzada per als diferents treballadors afectats, pot suposar per a la seva privacitat.

I des de la perspectiva de la protecció de dades, el principi de minimització exigeix que les dades siguin adequades, pertinents i limitades a allò que és necessari per a la finalitat per a la qual són tractades (article 5.1.b) de l'RGPD). En aplicació d'aquest principi i, atesa la finalitat de l'accés en aquest cas atesa la informació disponible, es considera que l'Ajuntament hauria de facilitar la informació sense necessitat de sacrificar la privacitat dels treballadors afectats.

Com ja s'ha dit, conèixer el nombre d'hores extraordinàries de manera individualitzada per a cada treballador, comporta conèixer informació dels ingressos d'una persona física, pot facilitar l'obtenció d'un perfil econòmic de la persona afectada.

I a això cal afegir, en el cas que ens ocupa, que el reclamant demana conèixer, també, les hores que hauria treballat cadascun dels treballadors que identifica pel càrrec, cada diumenge (punt 2 sol·licitud).

Facilitar aquesta informació individualitzada sobre els horaris laborals en dies concrets per part de treballadors clarament identificats pel seu càrrec, suposaria una afectació afegida per a la privacitat d'aquestes persones, que no queda justificada, a parer d'aquesta Autoritat, per la finalitat legítima de conèixer la despesa de diners públics que s'ha produït en aquest cas.

Puntualitzem que, com ha posat de manifest aquesta Autoritat amb anterioritat per a casos similars, quan el volum del col·lectiu afectat sigui ampli, el tractament que es podria aplicar a la informació consistiria en una prèvia pseudonimització de les dades (article 4.5 RGPD). El mecanisme de la pseudonimització també està prevista a l'article 70.6.b) del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (RLTC)

Ara bé, en el cas que ens ocupa, atès el nombre reduït de persones a què afecta la sol·licitud (només quatre treballadors de la piscina municipal que cita el reclamant, i treballadors d'un club de tennis municipal que no podem descartar que sigui també un nombre reduït d'afectats), no sembla que la pseudonimització resulti eficaç per garantir la no identificació de les persones afectades.

En conseqüència, com hem apuntat, i feta la ponderació necessària, la informació s'hauria de facilitar de forma agregada pel que fa al nombre total d'hores extraordinàries realitzades per les persones treballadores i en els dies festius a què es refereix el reclamant, els imports globals que s'han retribuït per aquest concepte, i també de forma agregada respecte el nombre d'hores treballades.

La informació facilitada en aquests termes, doncs, permetria assolir la finalitat de l'accés, de control de fons públics per part del reclamant, que es troba en la base de la legislació de transparència (article 1.2 LTC), sense identificar les persones afectades, i sense sacrificar innecessàriament el dret a la privacitat d'aquestes persones.

## **Conclusió**

La normativa de protecció de dades no impedeix facilitar el nombre total de persones usuàries que accedeixen als centres esportius en dues dates concretes.

Pel que fa a les retribucions per hores extraordinàries de determinats treballadors de la plantilla de centres esportius municipals, al nombre d'hores treballades per aquests en dies festius, i a l'import d'aquestes retribucions, atesa l'afectació per un nombre limitat de persones afectades, la informació s'hauria de facilitar de forma agregada.

Barcelona, 22 de desembre de 2023