

## **Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación a la reclamación de un representante de los trabajadores contra una entidad pública del ámbito de la salud por la denegación de acceso a información sobre retribuciones e identificación de personas concretas**

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación presentada por un representante de los trabajadores contra una entidad pública del ámbito de la salud (en adelante, la entidad), por la denegación de acceso a información sobre retribuciones e identificación de personas concretas.

Según expone el propio solicitante, la entidad le habría entregado la información solicitada de forma pseudonimizada .

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica se emite el siguiente informe.

### **Antecedentes**

1. En fecha 14 de octubre de 2022, el solicitante presenta una solicitud a la entidad, en la que solicita acceso a la siguiente información pública:

*1. Las retribuciones complementarias de atención continuada por servicios extraordinarios percibidas en los años 2021 y 2022, con indicación del nombre y código del puesto de trabajo o cargo ocupado -tal y como conste en el Registro General de Personal de la Generalidad de Cataluña-, la fecha de creación del puesto de trabajo -tal y como conste en el Registro General de Personal de la Generalidad de Cataluña-, y nombre y apellidos, de las personas que constan pseudonimizadas con los códigos 1869, 61 y 2470 a la entrega información Resolución GAIP (...) que se me notificó mediante notificación electrónica (...)'*

*2. Que en caso de que se acuerde que no procede facilitarme la información pública solicitada, se me comunique motivadamente a fin de, en su caso, reclamar ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP)."*

2. Consta en el expediente la Resolución de la entidad, de 14 de noviembre, en la que se reconoce parcialmente el derecho de acceso a información pública, en concreto:

"(...) el derecho a obtener las cantidades totales percibidas en concepto de atención continuada por servicios extraordinarios correspondientes al período comprendido entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2021 por los tres profesionales anonimizados con los

códigos 1869 , 61 y 2470 en la ejecución de la Resolución 742/2021 de la GAIP, así como las devengadas por este mismo concepto retributivo por estos tres profesionales desde el 1 de enero de 2022 hasta el 14 de octubre de 2022, desestimando la pretensión de la persona solicitante en lo que respecta a obtener la identificación de los tres profesionales perceptores de estas cuantías, así como el nombre, código, y fecha de creación de los puestos que ocupan.”

3. Consta en el expediente que en fecha 14 de noviembre de 2022, el solicitante habría presentado reclamación a la GAIP, en la que expone que la entidad le habría entregado parcialmente la información solicitada, y pide conocer las “ *Retribuciones e identificación de personas concretas que aparece pseudonimizada en la entrega información Resolución GAIP 742/2021*”.

4. En fecha 18 de noviembre de 2022, la GAIP comunica a la entidad la reclamación presentada, y le solicita la emisión de informe, el expediente completo relativo a la solicitud de acceso a la información pública , y la identificación de las terceras personas afectadas por el acceso que se reclama, si las hubiere.

5. En fecha 2 de diciembre de 2022, la entidad remite a la GAIP el informe requerido, el expediente completo relativo a la solicitud de acceso a información pública, así como la identificación de las tres personas que resulten afectadas por la solicitud.

6. En fecha 4 de enero de 2023, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita el informe previsto por el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con la reclamación presentada.

## Fundamentos Jurídicos

Y

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a ellos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe pedir informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas (artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de los datos personales (en adelante, RGPD).

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos de carácter personal que consten en la información solicitada.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos de carácter personal.

## II

Según el artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (en adelante, RGPD), son datos personales: *“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 número, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona;”* (art. 4.1 RGPD).

Por tanto, el tratamiento de datos personales (art. 4.2 RGPD) que puedan constar en la información solicitada, en concreto, la información relativa a las retribuciones e identificación de tres personas concretas que aparece pseudonimizada en la entrega de información que, por la información disponible, ya habría facilitado la entidad a raíz de la Resolución..., de la GAIP, se encuentra sometido a los principios y garantías de la normativa de protección de datos personales (RGPD).

Según dispone el artículo 86 del RGPD:

*Las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o 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 las datos personales en virtud del presente Reglamento.”*

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre de 2014, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (LT), tiene por objeto regular y garantizar la transparencia de la actividad pública.

El artículo 18 de la Ley 19/2014 establece que *“las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a la que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida”* (apartado 1).

El citado artículo 2.b) define información pública como *“la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran a los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido en esta ley”*.

En términos similares se pronuncia la Ley 19/2013 en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

La información relacionada con las retribuciones que perciben los trabajadores públicos, en este caso, de la entidad, es "información pública" sometida al régimen de acceso previsto en la legislación de transparencia.

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 20 y siguientes de la LTC, el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. En concreto y en lo que se refiere a la información que contiene datos personales, hay que valorar si el derecho a la protección de datos de las personas afectadas puede justificar o no la limitación del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTC que invoca la persona reclamante.

### III

El objeto de la reclamación es obtener información complementaria a la que, según la información disponible, la entidad ya habría entregado a la persona interesada a raíz de una solicitud anterior, en relación con la que la GAIP emitió la Resolución ( ...).

El reclamante, que según la información disponible es representante de los trabajadores en el ámbito de la entidad, expone en su escrito de solicitud de acceso, que quiere conocer las *“retribuciones e identificación de personas concretas que aparece pseudonimizada en la entrega información Resolución GAIP ...”*

Según el escrito del reclamante, la entidad le habría entregado el documento *“indemnizaciones dietas y retribuciones complementarias 2019-2021”* y, a raíz del análisis de la información entregada, habría constatado que tres trabajadores, identificados cada uno con un código, deberían percibido una remuneración concreta, en concepto de “servicios extraordinarios” (atención continuada servicios extraordinarios), por cada uno de los tres años solicitados (2019 a 2021). Según la información disponible, en dicho documento se incluiría, para cada uno de los trabajadores, la cifra en euros percibida por cada año (2019 a 2021).

En su escrito dirigido a la GAIP, el reclamante argumenta que de conformidad con la normativa, las gratificaciones por servicios extraordinarios tienen carácter excepcional, sólo pueden ser reconocidas por servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo y “no pueden tener, en ningún caso, una cuantía fija ni ser de ganancia periódica.”

Según expone el reclamante en el mismo escrito, “de la información analizada se desprende que las cantidades percibidas por las personas con los códigos indicados (...), se han convertido en una ganancia periódica y fija, contrariamente a toda la precitada normativa.”

A esto añade el reclamante que “hay otro personal que también presta servicios extraordinarios fuera de la jornada normal de trabajo pero nunca percibe el complemento de atención continuada por servicios extraordinarios (...) teniendo el mismo derecho a percibirlo.”

Según el reclamante, en situaciones equivalentes la administración estaría actuando de forma divergente, haciendo un uso discutible de su discrecionalidad en la concesión de este complemento, por lo que expone que: “es de mi interés conocer la identidad de las personas que sí estando percibiendo, al menos hasta 2021, las cantidades indicadas en el apartado segundo de estos antecedentes, así como la motivación por la que se les está abonando, para controlar la discrecionalidad en la concesión del precitado complemento, puesto que en además, estas cantidades están siendo periódicas y sistemáticas, y quizás, incluso, lo que debería analizarse es si el complemento específico y/o de destino los puestos de trabajo que ocupan estas personas deberían modificarse.”

#### IV

La disposición adicional primera de la LTC dispone en el apartado 2 que *“El acceso a la información pública en las materias que tienen establecido un régimen de acceso especial está regulado por su normativa específica y, con carácter supletorio, por esta ley .”*

Hay que partir de la base de que la normativa específica prevé que los representantes de los trabajadores deben poder acceder a determinada información para el desarrollo de sus funciones de negociación y defensa de los derechos de los trabajadores, incluyendo determinada información en materia retributiva (arts. 40.1 Real decreto legislativo 5/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público - TRLEBEP-, artículo 64 Estatuto de los trabajadores, así como, en el caso que nos ocupa, artículo 80 del Estatuto marco de Personal Estatutario de servicios de salud -Ley 55/2003-, a los que nos remitimos).

Como se recuerda esta Autoridad en el Informe IAI 42/2021 (FJ III), no parece que dicha normativa permita comunicar la información solicitada con el grado de detalle y de vinculación con personas afectadas en los términos que el reclamante pide conocer, en caso de que nos ocupa, la identidad concreta de las personas que perciben determinadas retribuciones.

En cualquier caso, la posible limitación del acceso a la información solicitada por la vía de la normativa que regula el derecho de los órganos de representación de los trabajadores a información en materia retributiva, esto no obsta a que sea necesario examinar la posibilidad de comunicar ésta información en base a las previsiones de la legislación de transparencia.

Los datos referidos a complementos retributivos que perciben determinados trabajadores, en principio no serían datos especialmente protegidos en los términos del artículo 23 LTC, por lo que habrá que tener en cuenta los criterios del artículo 24.2 LTC:

*“2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, podrá darse acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación debe tenerse en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:*

- a) *El tiempo transcurrido.*
- b) *La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan.*
- c) *El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad.*
- d) *El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas.”*

Uno de los objetivos de la legislación de transparencia (art. 1.2 LTC) es que las Administraciones públicas tengan que rendir cuentas a los ciudadanos, en relación, entre otras cuestiones, con la gestión y el destino que éstas dan a los fondos públicos, como por ejemplo los que se destinan a las retribuciones que perciben los trabajadores del sector público. Así, la legislación de transparencia dota a los ciudadanos de una capacidad de control sobre los fondos públicos, en definitiva, de realizar un seguimiento de la utilización del dinero público, tal y como expone el Preámbulo de la LTC.

Si los ciudadanos deben poder tener esa capacidad de controlar y pedir cuentas a las Administraciones públicas, con mayor motivo, si procede, habrá que reconocer esa capacidad a los representantes de los trabajadores, como en el caso que nos ocupa, dada la información disponible, en relación con la información que pueda ser relevante para el desarrollo de sus funciones.

En cualquier caso, el acceso a la información solicitada pasa por una ponderación razonada previa entre el interés público en la divulgación y el derecho de las tres personas afectadas, en este caso.

## V

Según expone la entidad en su informe emitido a solicitud de la GAIP, “los tres profesionales que perciben atención continuada por servicios extraordinarios identificado con los tres códigos requeridos no se encuentran encabezados en ninguna de las categorías establecidas en relación con las que primaría necesariamente el interés público en el acceso a la información sobre las concretas retribuciones que perciben, puesto que no se trata ni de personal directivo de la entidad ni de personal eventual de confianza, ni ocupan puestos de libre designación con un nivel alto de la escala de niveles funcionariales (...)”

El mismo informe añade que “No son puestos de trabajo de elevado nivel de responsabilidad y autonomía en la toma de decisiones, ni provistos de un considerable grado de discrecionalidad que justifique la existencia de una especial relación de confianza, sino que se trata de puestos de trabajo que no tienen asignado un alto nivel en la relación de puestos de trabajo de la entidad y que se abastecen por mecanismos reglados y que no implican una relación de especial confianza”.

Como recuerda esta Autoridad en diferentes ocasiones (IAI 3/2019, IAI 33/2019; IAI 1/2020, IAI 1/2021, o IAI 42/2021, entre otras), las obligaciones de transparencia de la LTC , respecto a las retribuciones de altos cargos y de personal directivo (ej. art. 11.1.b) LTC y 31 Decreto 8/2021 ), se pueden hacer extensivas respecto a peticiones de acceso a información que afectan al personal que ocupa puestos de libre designación, o que conllevan un alto nivel retributivo. También debería tenerse en cuenta este criterio en

relación con lugares que conllevan un cierto margen de discrecionalidad en cuanto a su provisión.

Por la información contenida en el expediente, no puede contrastarse si efectivamente los tres puestos de trabajo afectados tienen alguna de las características mencionadas, que podrían llevar, dadas las obligaciones de transparencia mencionadas, a tener que facilitar la información en los términos que sólo solicita al reclamante (información individualizada de las retribuciones de estos tres trabajadores, junto con su identificación).

Dicho esto, en caso de que los trabajadores afectados no pertenezcan, como apunta el informe de la entidad, a estos colectivos (altos cargos, personal directivo, etc), se tendrá en cuenta lo dispuesto en el artículo 11.1.e ) LTC, según el cual:

*“e) La información general sobre las retribuciones, indemnizaciones y dietas percibidas por los empleados públicos, agrupada en función de los niveles y cuerpos.”*

Esta Autoridad ha venido sosteniendo que, de acuerdo con la legislación de transparencia (art. 11.1.e) LTC, y arte. 25.2 RLTC), respecto de este personal, no se considera en principio justificada la divulgación de forma individualizada de las retribuciones percibidas.

De acuerdo con el artículo 18.2 LTC el derecho de acceso no exige a la ciudadanía exponer los motivos concretos por los que se quiere acceder a información pública, pero éstos pueden ser relevantes a la hora de decidir sobre la prevalencia entre unos y otros derechos (interés público en la divulgación o derechos de personas afectadas). De hecho, cabe recordar que la finalidad es uno de los criterios de ponderación previstos en la misma ley (art. 24.2.b) LTC).

Como se ha apuntado, el reclamante considera que se habría hecho un uso discutible de la discrecionalidad en la concesión de las gratificaciones por servicios extraordinarios, por lo que reclama conocer la identidad de las tres personas afectadas. Así, en el escrito de reclamación presentado en la GAIP, en fecha 14 de noviembre, expone que:

*“La intención es fiscalizar las cantidades excesivas de retribuciones pagadas en concepto de gratificación extraordinaria a tres concretos/as profesionales, para las cuales el concepto de atención continuada por servicios extraordinarios se ha convertido en una ganancia fija (que no quiere decir la misma cantidad exacta) y periódico (año tras año lo están percibiendo) y con cantidades desorbitadas y en aumento, de acuerdo con el análisis de la información entregada por (la entidad) en concordancia con la resolución 742/2021 de la GAIP. Su identificación, junto con el acceso ya estimado (retribuciones complementarias de atención continuada por servicios extraordinarios percibidas en los años 2021 y 2022) puede permitir revisar, vigilar y controlar la discrecionalidad en la concesión del complemento retributivo de atención continuada por servicios extraordinarios a determinado personal ... así como realizar las acciones sindicales que se consideren más oportunas para la defensa de sus derechos laborales y los de todo el personal.”*

Ciertamente, la gestión que se hace de los fondos públicos es uno de los objetivos de la legislación de transparencia (art. 1 LTC). En tal caso, el control del otorgamiento de

determinados fondos públicos en forma de complemento por servicios extraordinarios, su distribución entre los trabajadores, y las cuantías percibidas por cada uno de ellos.

Ahora bien, a los efectos que interesan, debería apuntarse que la relación individualizada de los servicios extraordinarios que ya se habría facilitado al reclamante, que englobaría al conjunto de los trabajadores de la entidad, ya permitiría, de entrada, conocer el número de trabajadores que perciben este complemento, así como las cuantías percibidas por cada uno de ellos.

Así, parece que este control sería posible con la información que ya se habría facilitado al reclamante (de forma individualizada, aunque no identificando a cada trabajador con nombre y apellidos, sino a través de un código). Esta información, que se habría facilitado individualizada en cuanto a los trabajadores y cuantías percibidas por cada trabajador (si bien sin identificar con nombres y apellidos a los trabajadores), ya permitiría comprobar que efectivamente se ha abonado este complemento, el número de trabajadores beneficiados (e, indirectamente, también, el número de trabajadores que no se hubieran beneficiado de este complemento), así como las cuantías percibidas anualmente por cada trabajador.

En cualquier caso, no parece que facilitar la identidad de los trabajadores afectados -como pide el reclamante-, pueda permitir contrastar si las cantidades percibidas por determinados trabajadores "se han convertido en una ganancia periódica y fija, contrariamente a toda la precitada normativa", como apunta el reclamante, de forma más precisa que con la información de la que ya dispondría el reclamante.

Además, a efectos de ponderación, debe tenerse en cuenta que la publicación de los ingresos de una persona física facilita la obtención de un perfil económico de ésta, que puede acabar causándole perjuicios, tanto en el ámbito profesional, como frente a instituciones financieras, socialmente etc. Por ello, no parece estar justificado en el caso planteado dar acceso a la información sobre las retribuciones percibidas por determinados trabajadores, identificando directamente a estos trabajadores.

Desde la perspectiva de la protección de datos la finalidad pretendida ya se podría cumplir con la información ya facilitada (identificando a los trabajadores con código), sin necesidad de sacrificar la privacidad de los trabajadores afectados, esto es, sin incluir la identidad de las personas trabajadoras afectadas.

Cabe recordar en este sentido, que de acuerdo con el artículo 5.1 c) del RGPD "*las datos serán adecuadas, pertinentes y limitadas a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados ("minimización de datos")*".

De todo lo expuesto, es necesario reiterar que la normativa de protección de datos no impediría el acceso a la información solicitada, sustituyendo el nombre y apellidos de las personas afectadas por un código que no permita identificarlos. Dicho esto, desde el punto de vista de la finalidad general de transparencia, y teniendo en cuenta el principio de minimización (art. 5.1.c) RGPD), no parece justificado el acceso a la identidad de los trabajadores afectados.

## **Conclusión**



Partiendo de la base de que el supuesto planteado no se referiría, por la información disponible, a altos cargos o puestos directivos, de confianza, de libre designación, de especial responsabilidad o que impliquen altos niveles retributivos, desde el punto de vista de la finalidad general de transparencia, y teniendo en cuenta el principio de minimización (art. 5.1.c) RGPD), no parece justificado dar acceso a la identidad de los trabajadores afectados.

Barcelona, 7 de febrero de 2023

Traducción automática