

## **Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació contra la denegació de l'accés al llistat de funcionaris amb els plusos, prolongacions de serveis i les hores extres percebudes.**

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 en relació amb la denegació d'un ajuntament de l'accés al llistat de funcionaris amb els plusos, prolongacions de serveis i les hores extres percebudes des de l'aplicació de l'acord marc (30/10/2020), fins a la data de la reclamació, incloent els informes mensuals del departament de policia local.

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

### **Antecedents**

1. En data 23 de març de 2023, un representant, en nom de la junta de personal d'un Ajuntament, sol·licita:

“Un llistat de funcionaris amb els plusos, prolongacions de servei i les hores extres percebudes de l'aplicació de l'acord marc (30/10/2020). Això inclou els informes mensuals del departament de policia local”.

2. En data 28 de març de 2024, la mateixa persona, en nom de la junta de personal de l'Ajuntament presenta davant la GAIP una reclamació en la qual fa constar que l'Ajuntament no li ha facilitat la informació i reclama el següent:

“Que la Junta de Personal de l'Ajuntament (...), amb el motiu de fer possible la revisió dels conceptes i plusos extraordinaris que s'apliquen arran de l'acord marc de funcionaris, poder realitzar estadístiques d'estalvi, si s'escau i solucionar els conflictes d'alguns funcionaris que es queixen de la falta de transparència, va sol·licitar el següent:

Que ens sigui entregat un llistat de funcionaris amb els plusos, prolongacions de servei i les hores extres percebudes des de l'aplicació de l'acord marc (30/10/2020) fins a la data. Això inclou els informes mensuals del departament de policia local.”

3. En data 10 d'abril de 2024, 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.

4. En data 10 d'abril de 2024, la GAIP sol·licita a la persona reclamant que acrediti que actua en representació de la junta de personal de l'ajuntament.
5. En data 2 de maig de 2024 l'ajuntament tramet a la GAIP l'informe reclamat en el qual es conclou que:  
  
"Per tot l'anterior, s'informa que l'Ajuntament (...) no té objecció en oposar-se a l'objecte de la reclamació, però prèviament s'haurà de delimitar exactament quina és la informació sol·licitada i, per altra banda, s'haurà de donar trasllat de la petició a totes les persones afectades. Posteriorment, s'hauria de poder ampliar el termini com a conseqüència del volum sol·licitat."
6. En data 6 de maig de 2024 la GAIP, sol·licita a la persona reclamant que concreti l'objecte de la seva reclamació.
7. En data 7 de maig de 2024 la persona reclamant presenta un escrit en el qual exposa la finalitat de la informació sol·licitada i especifica que els és suficient la informació anonimitzada.
8. En data 16 de maig de 2024, 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 (Reglament general de protecció de dades, en endavant 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.

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

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

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

## II

La normativa de protecció de dades, d'acord amb el que estableixen els articles 2.1 i 4.1) de l'RGPD, s'aplica als tractaments que es duiguin a terme sobre 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”*.

D'acord amb el que preveu l'article 5.1.a), qualsevol tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació amb l'interessat i, en aquest sentit, l'RGPD estableix la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques de l'article 6.1, entre les quals l'apartat c) preveu el supòsit que el tractament *“es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”*.

Tal com estableix 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 aquestes bases jurídiques de l'article 6.1. c) i e) 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”.*

De tot això se'n desprèn que l'accés del sol·licitant a les dades personals que pugui contenir la informació sol·licitada sobre la base del compliment d'una obligació legal per part de l'Ajuntament (responsable del tractament (art.6.1.c) RGPD), ha d'emparar-se necessàriament en una norma amb rang de llei.

El dret d'accés a la informació en poder de les autoritats públiques o organismes públics es regula al nostre ordenament jurídic a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC), la qual reconeix a les persones el dret d'accés a la informació pública, entenent-se com a tal *“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”* (article 2.b) i 18 LTC). En termes similars es pronuncia la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LT), en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

La informació objecte de la reclamació és informació pública als efectes de l'article 2.b) de l'LTC, i està sotmesa al dret d'accés (article 18 de l'LTC). Aquesta informació conté dades personals.

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

En el cas que ens ocupa qui presenta la sol·licitud d'accés a la informació pública és un representant de la Junta de Personal de l'Ajuntament, atès el que estableix la disposició addicional primera de LTC escau aplicar el règim d'accés especial derivat de la normativa de funció pública. En concret caldrà estar a l'establert pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (en endavant EBEP)).

Aquesta norma atribueix a les juntes o delegats de personal (art. 39 EBEP) com a òrgans específics de representació dels funcionaris determinades funcions per a l'exercici de les quals els reconeix el dret a accedir a determinada informació, que podria incloure dades personals dels treballadors.

L'article 40.1.a) de l'EBEP, disposa que les Juntes de personal i els delegats de personal han de rebre informació sobre la política de personal, així com les dades referents a l'evolució de les retribucions, evolució probable de l'ocupació en l'àmbit corresponent, i sobre programes de millora de rendiment. Ara bé, no existeix a l'EBEP una regulació específica que habiliti a accedir de manera individualitzada a la informació reclamada.

Per tant, caldrà aplicar supletòriament les previsions de la normativa de transparència.

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.

L'accés a la informació sobre els plusos globals imputats i les hores extraordinàries globals realitzades en conjunt per la plantilla de personal funcionari de l'ajuntament no presentaria problemes des del punt de vista del dret a la protecció de dades. Ara bé, si es donés la informació individualitzada pel que fa a cada persona funcionària com es sol·licita, contindria 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, això és, dades relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor. En cas que hi hagi informació d'aquest tipus i a manca de consentiment exprés del titular per mitjà d'un escrit, caldria limitar-ne l'accés.

Més enllà de les dades especialment protegides a què es refereix l'article 23 de l'LTC, i d'acord amb l'article 24.2 LTC, 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, seria tota la plantilla del personal funcionari de l'Ajuntament.

Amb caràcter general, és evident que conèixer els plusos percebuts i el nombre d'hores extraordinàries realitzades per les persones funcionàries de la plantilla municipal durant el període de temps a què fa referència la consulta, o en el seu cas les compensacions en temps i, fins i tot conèixer quina ha estat la necessitat o justificació per dur-les a terme, permet conèixer informació sobre la gestió dels recursos i del personal de l'Ajuntament. Alhora, aquesta finalitat estaria en sintonia amb l'objectiu 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.

Cal fer avinent que aquesta Autoritat s’ha pronunciat en diverses ocasions en relació amb l’accés a determinada informació sobre les hores extraordinàries, com ara els informes IAI 27/2019, IAI 1/2020 o IAI 57/2021, les conclusions dels quals son també aplicables al cas que ara ens ocupa.

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 sinó a la persona física que l’ocupa. Aquesta informació, la qual 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.

En matèria de retribucions, 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 locals, incloses les hores extraordinàries realitzades, les indemnitzacions i les dietes percebudes. Aquest mateix criteri, com ha posat de manifest aquesta Autoritat en altres informes, es pot fer extensiu respecte l’accés a les retribucions del personal que ocupa llocs de confiança, d’especial responsabilitat dins de l’organització, de lliure designació, o que comporten un alt nivell retributiu.

Així, tot i que en aquests casos la llei no preveu la publicació de les seves retribucions al Portal de la Transparència, pel que fa a les sol·licituds d’accés a aquesta informació, cal tenir en compte que es tracta de llocs que per la seva singularitat i també pel nivell retributiu que solen portar associat, el coneixement de les seves retribucions pot ser rellevant per al control de la utilització dels recursos públics. En aquests casos, resultaria justificat facilitar informació retributiva individualitzada, fins i tot identificant les persones afectades, i que podria incloure les hores extraordinàries realitzades i altres conceptes retributius.

Pel que fa a la resta de la plantilla, l’article 25 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d’accés a la informació pública (RLTC), en relació amb l’article 11.1.e) de l’LTC, preveu que *“s’ha de donar informació sobre la retribució anual bruta global dels diferents cossos i nivells, amb detall de les retribucions bàsiques i els complements que corresponguin segons la normativa, i el conveni o els acords fora de conveni que resultin*

d'aplicació. En aquest sentit, s'han de publicar les taules retributives del personal al servei de les administracions públiques, amb indicació de les retribucions bàsiques i les complementàries, en cas de personal funcionari, i amb indicació de les retribucions bàsiques, complement d'antiguitat, pagues extraordinàries i altres complements i plusos específics segons conveni o fora de conveni, en el cas de personal laboral”.

Aquest ha estat el criteri seguit per aquesta Autoritat que 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.

D'acord amb l'article 18.2 LTC el dret d'accés no exigeix que el ciutadà 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, com hem vist, assenyala l'article 24.2. b) de l' LT.

En el cas que ens ocupa la persona reclamant manifesta entre d'altres qüestions que, “Creiem que la distribució no respon a criteris objectius i equitatius vulnerant el dret a la Igualtat. (...) Considerem que hi ha arbitrarietat en l'assignació del número de gratificacions. Constatem que hi ha una acumulació injustificada i exorbitada de gratificacions extraordinàries en unes poques persones. Evidenciem que és imprescindible reconfiguració de la plantilla per evitar pagar en hores extres les que es demostrarà que no ho són, sinó estructurals (...)”.

En aquest context, l'obtenció d'una relació individualitzada de les gratificacions, compensacions i hores extraordinàries efectuades pel personal funcionari de l'ajuntament pot ser rellevant a efectes d'avaluar la gestió realitzada pels òrgans de govern de la corporació, els criteris per a l'assignació de determinats serveis i, en última instància un control de la despesa pública, que podria justificar l'accés de la persona reclamant a la informació sol·licitada.

Ara bé, 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, es considera que l'ajuntament podria, d'entrada, facilitar la informació sense necessitat de sacrificar la privacitat dels treballadors afectats.

Com ha posat de manifest aquesta Autoritat amb anterioritat, cas que 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, que consisteix, en els termes de l'RGPD en *“el tratamiento de datos personales de manera tal que ya no puedan atribuirse a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que dicha información adicional figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable”* (article 4.5 RGPD). La pseudonimització està prevista també 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)

La pseudonimització és, doncs, un tractament de la informació que està subjecta a la normativa de protecció de dades, i que consisteix, per exemple, en substituir el noms i

cognoms d'una persona, o qualsevol altra dada identificativa, per un codi, de manera que si no es compta amb una informació addicional, només coneguda per qui ha dut a terme la pseudonimització que permeti establir una vinculació, no es pugui conèixer a qui correspon aquest codi.

A tal efecte, aquesta Autoritat considera que es podria facilitar el llistat amb els serveis extraordinaris o les prolongacions de servei realitzats pel personal, substituint el seu nom i cognoms per un codi assignat a cadascun d'ells. Cal apuntar que perquè això es pugui dur a terme cal que es tracti de llocs de treball que comptin amb un nombre de personal suficientment ampli que impedeixi la seva reidentificació.

Per tal que aquests codis resultin efectius des de la perspectiva de la protecció de dades, cal assegurar que la identitat del personal només sigui coneguda per qui atribueix el codi, de manera que el treballador o funcionari no resulti identificable per cap altra persona. Així, per exemple, utilitzar el núm. de DNI o un altre codi que pugui ser conegut per terceres persones no seria una bona opció. Cal tenir en consideració, que en el cas dels funcionaris que tinguin la condició de policies locals, la utilització del TIP de cada funcionari no es pot considerar un mitjà adient per a la pseudonimització, atès que es tracta d'un codi numèric que fàcilment pot ser conegut, sense esforços desproporcionats, per la resta dels treballadors i, en aquest cas per la persona que sol·licita la informació.

Alhora, caldria que aquest codi només s'utilitzés per al seguiment de la realització d'hores extraordinàries i compensacions, i no per oferir qualsevol altra informació diferent d'aquest tractament concret, ja que, si es fes un ús amb caràcter general per a totes les actuacions realitzades en l'àmbit laboral, seria fàcil que el creuament de diverses dades fes possible la seva identificació.

## **Conclusió**

D'acord amb la normativa de protecció de dades, no hi hauria impediment en facilitar al representant dels treballadors les retribucions percebudes en concepte de plusos i hores extres pels funcionaris de l'Ajuntament que ocupen llocs directius, alts càrrecs i llocs de confiança, de lliure designació, d'especial responsabilitat o que impliquin alts nivells retributius. Pel que fa a la resta de treballadors funcionaris aquesta informació es podria facilitar pseudonimitzada, tot tenint en consideració que identificadors com el TIP, en el cas dels membres de la policia local, no es pot considerar un mitjà adient per a la pseudonimització.

Barcelona, 10 de maig de 2024