

Resolució 88/2020, de 7 de febrer

Número d'expedient de la reclamació: 735/2019

Administració reclamada: Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública

Informació reclamada: Hores extres pagades o compensades, dietes i indemnitzacions rebudes per cadascuna de les persones treballadores de la Generalitat durant l'any 2018, identificades amb noms i cognoms, càrrec, unitat i localitat.

Sentit de la resolució: Estimació parcial

Resum: D'acord amb l'article 6.1 de l'RGPD, per a dur a terme un tractament o cessió de dades personals adequat i no contrari a la normativa de protecció de dades personals, cal comptar amb una base jurídica que legitimi aquest tractament, ja sigui el consentiment de la persona afectada, o qualsevol altra de les circumstàncies que es relacionen en aquest precepte, entre les quals i als efectes del què aquí importa, que el tractament sigui necessari per al compliment d'una obligació legal aplicable al responsable del tractament, és a dir l'Administració, (apartat 1.c); i l'apartat 3.b del mateix precepte estableix que la base del tractament ha de ser legal, és a dir, que ha d'estar prevista en el dret de la Unió o dels estats membres. D'aquesta manera, el nou article 34.9 ET constitueix una base legal legitimant de la cessió del registre horari diari del personal laboral al sindicat a partir del 12 de maig de 2019, ja que s'hi estableix l'obligació legal dels empresaris de conservar el registre horari diari durant quatre anys i permetre'n l'accés dels sindicats, però en canvi no genera cap obligació legal per a l'Administració en relació amb l'accés del sindicat a les dades que es reclamen l'acompliment de la qual legitimi i justifiqui des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades personals la cessió d'aquestes dades. D'acord amb l'article 18 LTAIPBG, les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, i les administracions tenen la correlativa obligació de garantir-lo (article 19.2 LTAIPBG). Aquesta obligació legal de les administracions de facilitar l'accés a la informació de què disposen constitueix una base legal que habilita la cessió de dades personals, d'acord amb l'article 6.1.c RGPD, i per tant, la norma legal que l'estableix (l'LTAIPBG) haurà de determinar les condicions i finalitats de la cessió establerts i pot contenir disposicions específiques com les condicions, el procediment i les limitacions (article 6.3 RGPD). Per tant, la cessió de dades personals com a conseqüència de l'exercici del dret d'accés a la informació pública troba base jurídica legitimant en l'LTAIPBG i per tant és adequada a la normativa de protecció de dades si s'ajusta als termes, condicions, finalitat i límits que es regulen en la pròpia llei de transparència. Dels elements de ponderació que, a títol enunciatiu i no limitatiu, enumera l'article 24.2 LTAIPBG, resulta aplicable al cas la finalitat de l'accés, que en l'escrit de reclamació es concreta en les funcions de vigilància de la legalitat que correspon als sindicats i que s'impediria amb la desestimació parcial de la informació sol·licitada. Per a l'exercici d'aquesta funció de vigilància del compliment de la legalitat i dels convenis o pactes subscrits en matèria de jornada laboral, realització d'hores extres i compensació d'aquest excés de jornada, doncs, estaria justificat que els comitès d'empresa, i les Juntes o Delegats de Personal tinguessin informació que els permetés comprovar que s'acompleix la durada de la jornada laboral, el nombre màxim d'hores extres que es poden realitzar, si s'han respectat els acords o de conveni en relació amb la forma de compensar-les. L'accés a aquesta informació, doncs, està plenament justificat en la finalitat de l'exercici de la funció del sindicat i, d'altra banda, no es troba restringit per cap límit a l'accés. En canvi, el que es qüestiona i és objecte d'aquesta reclamació és si resulta justificat l'accés a aquesta informació referida a cada persona treballadora identificada, o si ha de prevaldre la normativa de protecció de dades personals. En relació amb els alts càrrecs, personal de confiança o de nivell retributiu igual o superior al 28, es considera adequat l'accés a les retribucions d'hores extraordinàries, dietes i indemnitzacions percebudes considerant que l'article 11.1.b LTAIPBG preveu la publicitat activa



de les seves retribucions, dietes i indemnitzacions, i es considera que aquest criteri es pot projectar sobre el personal que ocupa llocs de confiança, d'especial responsabilitat dins de l'organització, de lliure designació, o que comporten un alt nivell retributiu igual o superior al 28, exclosos de l'aplicació de l'article 11.1.b LTAIPBG, considerant que en règim del dret d'accés no es produeix una sobreexposició de la informació personal, com la que s'estableix en el règim de publicitat activa, i fins i tot és d'aplicació el deure de reserva dels sindicats establert a l'article 65 ET, mentre que concorre un interès públic prevalent en permetre'n un especial i superior control considerant la seva singularitat, forma de provisió i nivell retributiu. En canvi, contravé el principi de minimització de dades la cessió al sindicat de les dades associades a la identitat de la resta de persones treballadores de la Generalitat, considerant que no s'ha justificat que la funció de vigilància de la legalitat invocada com a finalitat de l'accés requereixi la divulgació de la informació no només individualitzada, sinó també identificada amb noms i cognoms, i per tant resulta un sacrifici desproporcionat del dret a la protecció de dades personals, màxim tenint en consideració que es tracta d'una petició indiscriminada d'informació de totes les persones treballadores durant un any, i que per tant el dany en els seus respectius drets seria massiu màxim tenint en consideració que es tracta d'una petició massiva d'informació de totes les persones treballadores durant un any, i que per tant el dany en els seus respectius drets a la protecció de dades personals seria massiu. Tot això sens perjudici de què, si de resultes de la informació obtinguda s'observés una possible irregularitat en el compliment de la legalitat o dels acords i convenis en relació amb l'acumulació d'hores extres en una persona, la seva compensació o la retribució amb dietes i indemnitzacions, el sindicat pugui formular una nova petició o reclamació més precisa i acotada, i aquesta Comissió pugui ponderar de manera diferent la prevalença dels drets en joc considerant la finalitat del nou accés.

Paraules clau: Generalitat. Sindicat. Personal. Dietes. Retribucions. Hores extres. Reclamació contra estimació parcial. Límits. Dades personals.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego

Antecedents

1. El 29 de novembre de 2019 entra a la GAIP la Reclamació 735/2019, presentada pel sindicat IAC-CATAC contra el Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública (DPDAP), en relació amb la informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant declina el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).

2. El dia 16 de setembre de 2019, la persona reclamant presenta la següent sol·licitud d'informació:

“Relació dels serveis extraordinaris prestats durant el 2018 especificant el nom i cognom del personal, el càrrec, el departament, la unitat directiva i la localitat, amb la indicació de l'import pagat o bé la compensació horària.

Relació de dietes i les indemnitzacions per raó de servei durant el 2018 especificant el nom i cognom del personal, el càrrec, el departament, la unitat directiva i la localitat, amb la indicació de l'import pagat.



3. Per Resolució de 9 d'octubre de 2019, la Direcció General de Funció Pública (DGFP) va prorrogar el termini per resoldre en quinze dies més.
4. El 31 d'octubre de 2019 l'Administració reclamada resol estimar parcialment la sol·licitud d'accés a informació pública i acorda lliurar dins del termini de trenta dies següents la informació sol·licitada de manera anonimitzada, sense indicació del càrrec i agrupada per unitats directives, considerant que ha de prevaldre la protecció de la identitat de les persones treballadores, ja que la finalitat de control es pot acomplir igualment sense necessitat de sacrificar la privacitat de les persones treballadores afectades. En el Fonament Cinquè de la Resolució, al qual remet la part resolutiva per justificar la desestimació de les dades personals, la DGFP invoca l'informe de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) número IAI 27/2019, emès amb motiu d'una reclamació sobre la denegació de l'accés al nombre d'hores extraordinàries realitzades per persones treballadores d'una administració i l'import econòmic percebut per aquest concepte, en el que l'APDCAT es mostraria contrària a l'accés de forma identificada, considerant que la divulgació d'informació sobre els ingressos d'una persona física facilita l'obtenció del perfil econòmic que li pot acabar causant perjudicis tant en l'àmbit professional com davant d'institucions financeres, socials, etc, i determinava que la informació sobre les hores extres realitzades per cada persona treballadora s'havia de donar substituint el nom i cognoms per un codi que impedís identificar-les, fins i tot si els que reben la informació són representants de les persones treballadores.
5. L'escrit de reclamació, de 29 de novembre, es fonamenta en què la resolució contra la què es reclama denega l'accés a la identificació de les persones que han realitzat hores extres i també denega donar la informació individualitzada substituint la identitat amb un codi, i solament estima l'accés a la informació agrupada per unitats directives. Considera que l'informe de l'APDCAT del 29 de maig IAI 27/2019 reconeix que, en virtut de la nova redacció de l'article 34.9 de l'Estatut dels Treballadors, els representants dels treballadors han de poder accedir al registre d'hores extraordinàries i que aquest accés al registre inclou l'accés a la identitat de les persones afectades, Admet que això només seria aplicable al personal laboral en relació amb les hores extres realitzades a partir del dia 12 de maig de 2019, data en què va entrar en vigor la normativa modificada, però entén que és una mostra de què el legislador no considera que la informació sobre les hores extres realitzades per cada persona vulneri la normativa de protecció de dades, *"és a dir, que no hi ha conflicte entre aquesta norma laboral i la norma de protecció de dades"*. Considera que *"el mateix dret a la protecció de les dades té una persona que si treballa en règim laboral o en règim estatutari"* i afirma que *"si en un moment posterior es considera que no hi ha vulneració del dret a la intimitat, tampoc amb anterioritat hi ha d'haver aquesta vulneració. Per tant, el coneixement de la identitat de qui ha realitzat un nombre determinat d'hores extraordinàries, no suposa un sacrifici de la privacitat dels treballadors afectats i, en canvi, si que coadjuva a l'exercici*



de les funcions de vigilància del compliment de la normativa que, entre altres, la llei atorga als sindicats". Pel que fa a la denegació de la individualització de les dades i la pretensió de l'Administració de subministrar-les de forma agregada per unitats directives, afirma que la resolució contra la què es reclama resulta contrària al mateix informe de l'APDCAT esmentat i que buida de contingut la finalitat per a la qual es demana la informació i les funcions de vigilància i control dels sindicats.

6. El 5 de desembre de 2019, la GAIP comunica la Reclamació al Departament i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
7. El 3 de gener de 2020, la GAIP sol·licita l'informe de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT), previst per l'article 42.8 LTAIPBG i n'informa a les parts, als efectes de l'ampliació del termini per a resoldre la Resolució.
8. El 17 de gener de 2020 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou: *"La normativa de protecció de dades no impediria l'accés de la reclamant al llistat d'hores extraordinàries amb indicació dels imports pagats, així com a les dietes i les indemnitzacions per raó del servei corresponents al personal que ocupi llocs de confiança, de lliure designació, d'especial responsabilitat dins l'organització o que impliquin alts nivells retributius.*

Pel que fa a la resta de persones treballadores, la normativa de protecció de dades no impediria l'accés al llistat d'hores extraordinàries realitzades durant el període de temps sol·licitat sempre que aquesta informació es faciliti substituint el nom i cognoms de les persones treballadores per un codi que no permeti identificar-les".

9. El 21 de gener entra a la GAIP l'informe de la directora general de la Funció Pública, en el què es fa constar que la reclamació es presenta quan encara no s'havia esgotat el termini de trenta dies següents a la resolució d'estimació parcial per a fer efectiu el lliurament material de la informació. En relació amb el contingut de la reclamació, es ratifica en el contingut de la resolució contra la què es reclama en tots els seus punts, amb base a les següents consideracions:

Primer: que la resolució segueix el criteri de l'APDCAT de considerar que les hores extraordinàries associades a cada persona treballadora són informació que forma part de les retribucions complementàries que estan essencialment vinculades, no al lloc de treball, sinó a la persona física que l'ocupa, i que l'APDCAT es pronunciava en el sentit que ni l'article 40 EBEP ni l'article 64 ET preveien que s'hagués de facilitar als representants dels treballadors informació individualitzada de la realització d'hores extraordinàries de cada persona, i que tot i que per a exercir les funcions de vigilància i compliment de la normativa vigent podria ser necessari disposar d'una relació



individualitzada d'hores extraordinàries realitzades pels treballadors, aquesta finalitat es podria complir igualment sense necessitat de sacrificar la privacitat de les persones treballadores afectades lliurant una relació individualitzada sense incloure la identitat de la persona treballadora.

Segon: qüestiona que es pugui estendre l'aplicació de l'article 34 ET modificat al personal no laboral, com fa el sindicat reclamant, ja que això vulneraria el principi de seguretat jurídica i l'àmbit d'aplicació establert a la pròpia norma.

Tercer: l'estimació parcial resultava "del criteri ponderat de prevalença de la protecció de la identitat de les persones treballadores, en tant que la finalitat de control es pot acomplir igualment sense sacrificar la privacitat d'aquests treballadors, seguint el criteri de l'esmentat informe IAI 27/2019 de l'APDCAT"

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i consideracions generals sobre el contingut i l'abast del dret d'accés a la informació pública

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que "Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol". L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixin les resolucions. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que es planteja en relació amb la desestimació parcial d'una sol·licitud d'informació pública resolta per una administració obligada per l'article 3.1.a LTAIPBG, com la Generalitat de Catalunya.

L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com "el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei". Per la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix la 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".

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, "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".



A més, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG, estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: *"2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia. 3. Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació"*.

A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta, de manera que l'article 22 LTAIPBG requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: *"Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació. 2. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació"*.

L'article 42.8 LTAIPBG preveu que la Comissió pugui sol·licitar a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti informe sobre l'adequació de l'accés a la normativa de protecció de dades, el qual serà preceptiu per al cas que l'Administració hagi fonamentat en aquesta protecció la desestimació total o parcial de l'accés, però no vinculant per al sentit de la resolució.

La DGFP sembla qüestionar l'admissibilitat de la reclamació quan fa constar en el seu informe, (antecedent 9 d'aquesta Resolució, fet tercer del seu escrit) que la reclamació es presenta el 29 de novembre de 2019, quan encara no s'havia exhaurit el termini de trenta dies per lliurar la informació fixat a la resolució de 31 d'octubre de 2019. Però el cert és que la reclamació no és prematura tenint en compte que es formula contra els termes i sentit d'estimació parcial de la resolució, ja notificada, i no pas contra la manca de lliurament de la informació, per al qual, efectivament, l'Administració encara disposava de termini i no se li podia reclamar en aquella data.

Tenint en compte això, cal considerar que la reclamació reuneix els requisits establerts als articles 42.1 LTAIPBG i 30, 31, 32 i 33 RGAIP i, per tant, és admissible a tràmit.

2. Sobre la condició de la persona reclamant i la finalitat de l'accés

La persona reclamant va presentar la sol·licitud d'informació indicant que actuava com a persona física i en nom propi, sense cap referència a la representació del sindicat ni tampoc cap esment en la motivació o justificació de la sol·licitud a l'exercici de les funcions sindicals. En el formulari de



reclamació, novament s'indica que la persona reclamant és la persona física, i no pas el sindicat, si bé s'acompanya a la reclamació la còpia de l'escriptura notarial de nomenament de la persona física reclamant com a secretària general del sindicat esmentat, i en l'escrit de reclamació sí que es fa constar en la motivació que la finalitat de l'accés és l'exercici de les funcions de vigilància que corresponen al sindicat.

Considerant que hi ha coincidència entre la persona sol·licitant i la reclamant, la reclamació és congruent i admissible i s'ha d'entendre formulada per la persona física reclamant actuant en nom propi i no en representació del sindicat. Tanmateix, a la vista de què l'Administració no s'hi ha oposat, sinó que ha tingut en compte i ha ponderat en la seva resolució la representació sindical de la persona reclamant, s'admet la invocació de les funcions sindicals de vigilància del compliment de la normativa laboral com a element de ponderació del dret d'accés que es reclama.

3. Sobre l'accés a la informació i la protecció de les dades personals

Que la informació reclamada és informació pública sobre la què es pot projectar aquest dret és innegable, considerant que reuneix els requisits de l'article 2.b LTAIPBG, que la defineix: és informació que està en poder de l'administració com a conseqüència de la seva activitat i de l'exercici de les seves funcions, en aquest cas, de la gestió i retribució del seu personal.

Resulta també indubtable que la informació reclamada (hores extres realitzades, compensacions en jornada o econòmiques percebudes, dietes i indemnitzacions) són dades personals, en la mesura en què es demanen referides i associades a una persona física identificada amb nom, cognom i càrrec. Així, l'article 4.1 del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament i del Consell, 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) defineix les dades personals com tota aquella informació sobre una persona física identificada o identificable, essent-ho tota persona la identitat de la qual es pugui determinar, directament o indirectament, amb un identificador, el principal dels quals els noms i cognoms que es reclamen. Per tant, la informació reclamada, com a dada personal que és, està protegida per la normativa de protecció de dades personals. És, precisament, en consideració a aquesta consideració que l'Administració ha resolt estimar parcialment la sol·licitud d'informació i lliurar les dades dissociades de la identitat de les persones treballadores.

Per contra, la persona reclamant defensa que l'accés no contravé la normativa de protecció de dades personals. Ho justifica en la nova redacció l'article 34 del Reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors (ET), modificat pel Reial decret llei 8/2019, de 8 de març, que reconeix als representants del treballadors la possibilitat d'accedir als registres diaris de la jornada dels treballadors, quan estableix que:



“9. La empresa garantizará el registro diario de jornada, que deberá incluir el horario concreto de inicio y finalización de la jornada de trabajo de cada persona trabajadora, sin perjuicio de la flexibilidad horaria que se establece en este artículo.

Mediante negociación colectiva o acuerdo de empresa o, en su defecto, decisión del empresario previa consulta con los representantes legales de los trabajadores en la empresa, se organizará y documentará este registro de jornada.

La empresa conservará los registros a que se refiere este precepto durante cuatro años y permanecerán a disposición de las personas trabajadoras, de sus representantes legales y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.”

La disposició final sisena del Reial decret llei 8/2019, de 8 de març disposa que entra en vigor el 12 de maig de 2019.

La persona reclamant argumenta que, si bé aquest precepte no és d'aplicació directa al cas (perquè no afecta al personal funcionari o interí, perquè es demana informació anterior a l'entrada en vigor de la modificació legal citada, i perquè no fa cap referència a les retribucions per les hores extres, que és el que es reclama) serveix com a indicador de que el legislador ha considerat que accedir per part del sindicat a la identitat de la persona que ha realitzat un nombre determinat d'hores extres no vulnera la normativa de protecció de dades, “És a dir, que no hi ha conflicte entre aquesta norma laboral i la norma de protecció de dades. Per tant, a efectes de la normativa de transparència, resulta irrellevant la condició de laboral o funcionari de qui realitza les hores extraordinàries. D'igual manera que resulta irrellevant la data a partir de la qual la norma laboral entra en vigor”.

És cert, com afirma la reclamant, que no hi ha conflicte entre aquest precepte de l'ET i la normativa de protecció de dades personals, perquè és precisament aquesta previsió legal introduïda a l'ET la que legitima la cessió de dades en els termes que s'hi estableix (accés al registre horari diari de les persones treballadores sotmeses jurídicament a l'ET a partir de la seva entrada en vigor, el 12 de maig de 2019). Però d'això no se'n pot derivar que qualsevol cessió de dades personals a sindicats a partir de l'entrada en vigor d'aquest precepte quedi legitimada i no sigui contrària a la normativa de protecció de dades personals.

Efectivament, i d'acord amb l'article 6.1 de l'RGPD, per a dur a terme un tractament o cessió de dades personals adequat i no contrari a la normativa de protecció de dades personals, cal comptar amb una base jurídica que legitimi aquest tractament, ja sigui el consentiment de la persona afectada, o qualsevol altra de les circumstàncies que es relacionen en aquest precepte, entre les quals i als efectes del que aquí importa, que el tractament sigui necessari per al compliment d'una obligació legal aplicable al responsable del tractament, és a dir l'Administració, (apartat 1.c); i l'apartat 3.b del mateix precepte estableix que la base del tractament ha de ser legal, és a dir, que ha d'estar prevista en el dret de la



Unió o dels estats membres. D'aquesta manera, el nou article 34.9 ET constitueix una base legal legitimant de la cessió del registre horari diari del personal laboral al sindicat a partir del 12 de maig de 2019, ja que s'hi estableix l'obligació legal dels empresaris de conservar el registre horari diari durant quatre anys i permetre'n l'accés dels sindicats, però en canvi no genera cap obligació legal per a l'Administració en relació amb l'accés del sindicat a les dades que es reclamen l'acompliment de la qual legítimi i justifiqui des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades personals la cessió d'aquestes dades.

Vist que l'ET no és base legal que legítimi aquesta cessió, analitzarem seguidament si la llei de transparència pot ser-ho. D'acord amb l'article 18 LTAIPBG, les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, i les administracions tenen la correlativa obligació de garantir-lo (article 19.2 LTAIPBG). Aquesta obligació legal de les administracions de facilitar l'accés a la informació de què disposen constitueix una base legal que habilita la cessió de dades personals, d'acord amb l'article 6.1.c RGPD, i per tant, la norma legal que l'estableix (l'LTAIPBG) haurà de determinar les condicions i finalitats de la cessió establerts i pot contenir disposicions específiques com les condicions, el procediment i les limitacions (article 6.3 RGPD). Per tant, la cessió de dades personals com a conseqüència de l'exercici del dret d'accés a la informació pública troba base jurídica legitimant en l'LTAIPBG i per tant és adequada a la normativa de protecció de dades si s'ajusta als termes, condicions, finalitat i límits que es regulen en la pròpia llei de transparència.

L'LTAIBG estableix el règim d'accés a informació pública en la part que contingui dades personals en els articles 23 (règim exclusió de l'accés a les dades personals de categoria especial o d'especial protecció) i 24 (règim general d'accés a les dades identificatives del personal al servei de les administracions i règim ponderat d'accés a la resta de dades personals que hi constin). Considerant que el que es reclama no són dades merament identificatives, sinó aquestes associades a d'altres dades sobre l'activitat fora d'horari i les retribucions percebudes), resulta aplicable al cas les previsions de l'article 24.2 LTAIBG: "2. *Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:*

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



Dels elements de ponderació que, a títol enunciatiu i no limitatiu, enumera l'article 24.2 LTAIPBG, resulta aplicable al cas la finalitat de l'accés, que en l'escrit de reclamació es concreta en les funcions de vigilància de la legalitat que correspon als sindicats i que s'impediria amb la desestimació parcial de la informació sol·licitada. Aquesta funció és atribuïda per l'article 64.7.a.1r.ET als comitès d'empresa, i en l'àmbit jurídic de les relacions de l'administració amb els empleats públics, a les Juntes de Personal i als Delegats de personal (article 40.1.e del 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, EBEP)

D'acord amb les consideracions fetes en el FJ2, tot i que la persona reclamant no és pròpiament un sindicat, es tindrà en compte aquesta finalitat, considerant que la reclamació es presenta per part de la secretària general del sindicat CATAC-IAC, un dels tres sindicats representats paritàriament a la Mesa General de Negociació de l'Empleat Públic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Per a l'exercici d'aquesta funció de vigilància del compliment de la legalitat i dels convenis o pactes subscrits en matèria de jornada laboral, realització d'hores extres i compensació d'aquest excés de jornada, doncs, estaria justificat que els comitès d'empresa, i les Juntes o Delegats de Personal tinguessin informació que els permetés comprovar que s'acompleix la durada de la jornada laboral, el nombre màxim d'hores extres que es poden realitzar, si s'han respectat els acords o de conveni en relació amb la forma de compensar-les. L'accés a aquesta informació, doncs, està plenament justificat en la finalitat de l'exercici de la funció del sindicat i, d'altra banda, no es troba restringit per cap límit a l'accés. En canvi, el que es qüestiona i és objecte d'aquesta reclamació és si resulta justificat l'accés a aquesta informació referida a cada persona treballadora identificada, o si ha de prevaldre la normativa de protecció de dades personals.

La Resolució de la DGFP considera *“que ha de prevaldre la protecció de la identitat dels treballadors en tant que la finalitat de control es pot acomplir igualment sense necessitat de sacrificar la privacitat dels treballadors afectats”* i de conformitat amb això lliura la informació de manera anonimitzada, sense indicació del nom, cognoms o càrrec i agrupada per unitats directives. Al·lega en contra la persona reclamant perquè no solament s'ha denegat identificar les persones que han realitzat hores extraordinàries, sinó també s'ha denegat donar la informació individualitzada amb un codi que substitueixi la identitat, cosa que *“buida de contingut la finalitat per la qual es demana la informació i les funcions de vigilància i control”* que corresponen al Sindicat. Ambdues parts emparen les seves pretensions en l'informe IAI 27/2019 de l'APDCAT del 29 de maig, emès a instància de la GAIP en relació amb la reclamació 138/2019, presentada en relació amb la denegació de l'accés d'una secció sindical al llistat d'hores extraordinàries realitzades pels treballadors d'un Ajuntament durant l'any 2018. Considerant que l'APDCAT ha emès un informe específic en relació amb la reclamació que ara es resol, que no s'aparta tampoc del criteri sostingut en aquell informe invocat per les parts, no s'analitzaran ni



aquell informe ni les conclusions que en deriven cada part a favor de la seva posició, sinó que s'analitzarà l'informe corresponent a aquesta reclamació, IAI 1/2020.

L'APDCAT, en l'informe emès en relació amb l'adequació a la normativa de protecció de dades de l'accés que es reclama, nega que la previsió de l'article 34.9 ET pugui ser aplicada amb caràcter retroactiu a la informació que es demana, del 2018, ni a personal fora del règim laboral de l'ET, contra les al·legacions de la persona reclamant, i considera que l'accés s'haurà de determinar per les previsions de l'article 24.2 LTAIPBG. Es reafirma en la consideració ja feta en l'informe IAI 27/2019 al qual fan referència les parts en les seves al·legacions, de que *“la informació sobre els serveis extraordinaris efectuats per cada treballador concret en un període temporal determinat que hagin estat retribuïdes econòmicament, facilita informació que forma part de les retribucions complementàries que estan essencialment vinculades a la persona física que ocupa un determinat lloc de treball i que s'ha de correspondre amb les quanties fixades per cada administració amb les limitacions normatives que correspongui. Així mateix, formen part de les retribucions complementàries les percebudes en concepte de dietes així com la resta d'indemnitzacions per raó del servei, que també són objecte de la sol·licitud efectuada.”* I considera que és informació que s'ha de protegir perquè ofereix informació del perfil econòmic i laboral de la persona afectada.

N'exceptua d'aquest règim de protecció a les retribucions d'hores extraordinàries, dietes i indemnitzacions percebudes pels alts càrrecs (en relació amb els quals l'article 11.1.b LTAIPBG preveu la publicitat activa de les seves retribucions, dietes i indemnitzacions) així com de personal que ocupa llocs de confiança, d'especial responsabilitat dins de l'organització, de lliure designació, o que comporten un alt nivell retributiu alt, als quals l'APDCAT considera justificat projectar aquest règim d'especial transparència i difusió de les seves retribucions per qualsevol concepte, considerant 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 i més, quan aquest control és efectuat per una representant dels treballadors.”* Per tant, en relació amb el personal d'administració i tècnic de la Generalitat de Catalunya que ocupin llocs de confiança, d'especial responsabilitat dins de l'organització, de lliure designació, o que comportin un alt nivell retributiu, l'APDCAT considera adequat a la normativa de protecció de dades que es difongui la informació associada a la seva identitat. No especifica quin ha de ser aquest alt nivell retributiu. Aquesta Comissió considera adequat i proporcionat establir-lo en els nivells 28 i superiors.

Per a la resta de persones treballadores, en canvi, l'APDCAT considera que ha de prevaldre el dret a la protecció de dades personals i, per tant, la informació no es pot donar associada a dades que permetin identificar a la persona afectada. Admet que per al sindicat pot ser rellevant obtenir la informació individualitzada, encara que no identificada: *“..., no es pot descartar, però, que pugui ser rellevant l'obtenció d'una relació individualitzada dels serveis extraordinaris realitzats pels treballadors*



públics per a exercir les funcions de vigilància del compliment de la normativa vigent, en concret la relativa a la jornada i horaris de treball del personal, que els representants dels treballadors tenen atribuïdes. Així, facilitar informació sobre els diferents serveis extraordinaris realitzats de manera individualitzada, podria ser necessari als afectes que la representant sindical pogués controlar si s'estan respectant els límits establerts per la normativa pel que fa a la realització d'hores extraordinàries, el procediment establert a tal efecte i detectar eventuais actuacions irregulars que s'hagin pogut produir.

No obstant això, aquesta finalitat es pot acomplir igualment sense necessitat de sacrificar la privacitat dels treballadors afectats, perquè es pot facilitar una relació individualitzada, sense incloure la identitat de les persones treballadores. Cal recordar que d'acord amb l'article 5.1 b) de l'RGPD "los datos serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados ("minimización de datos").

Per això, en aquest supòsit, la finalitat de transparència es pot assolir igualment mitjançant la seudonimització de la informació, es a dir: "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).

A tal efecte, aquesta Autoritat considera que es podria facilitar el llistat amb els serveis extraordinaris realitzats per cada treballador, 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 treballadors 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 treballador només sigui coneguda per qui atribueix el codi, de manera que el treballador no resulti identificable per cap altra persona, entre d'altres, per la representant dels treballadors que rebrà aquesta informació. Així, per exemple, utilitzar el núm. de DNI o un altre codi que pugui ser conegut per terceres persones no seria una bona opció. El codi hauria de mantenir-se en la comunicació que s'efectués en aquest sentit a la reclamant, als efectes de poder veure l'acumulació d'hores extraordinàries assignades a cadascun d'ells, però caldria que només s'utilitzés per al seguiment de la realització d'hores extraordinàries, i no per a qualsevol altra informació diferent a aquest tractament concret, ja que, si es fes un ús amb caràcter general per a totes les actuacions realitzades en l'àmbit laboral del treballador, seria fàcil que el creuament de diverses dades que pogués obtenir la representant sindical, fes possible la seva identificació i acabaria tenint el mateix resultat que el que pot tenir identificar les persones treballadores amb el seu número de DNI.

Aquest criteri, en el cas que ens ocupa, seria d'aplicació tant al personal funcionari com al personal laboral sotmès a l'ET. Com ja hem exposat, per aplicació de l'article 34.9 de l'ET la representant dels



treballadors podria obtenir la relació individualitzada dels serveis extraordinaris prestats pel personal laboral a partir del 12 de maig de 2019, però la sol·licitud fa referència a un període temporal en el que encara no estava en vigor aquesta previsió. De tot l'exposat, es considera que l'opció de facilitar un llistat dels serveis extraordinaris juntament amb un codi numèric en substitució del nom i cognoms de les persones treballadores (tret dels llocs d'especial responsabilitat a què ens hem referit) seria la més idònia, per tal de trobar en aquest cas el just equilibri entre el dret a la protecció de dades personals dels treballadors afectats i el dret d'accés a informació pública de la sol·licitant.”

I formula l'APDCAT les següents “**Conclusions**

La normativa de protecció de dades no impediria l'accés de la reclamant al llistat d'hores extraordinàries amb indicació dels imports pagats, així com a les dietes i les indemnitzacions per raó del servei corresponents al personal que ocupi llocs de confiança, de lliure designació, d'especial responsabilitat dins l'organització o que impliquin alts nivells retributius.

Pel que fa a la resta de persones treballadores, la normativa de protecció de dades no impediria l'accés al llistat d'hores extraordinàries realitzades durant el període de temps sol·licitat sempre que aquesta informació es faciliti substituint el nom i cognoms de les persones treballadores per un codi que no permeti identificar-les “.

Aquest criteri és coincident amb el què ha expressat aquesta Comissió en relació amb reclamacions prèvies, entre d'altres, en la Resolució 357/2017, de 20 de novembre.

Per tant, en relació amb els alts càrrecs, personal de confiança o de nivell retributiu igual o superior al 28, es considera adequat l'accés a les retribucions d'hores extraordinàries, dietes i indemnitzacions percebudes considerant que l'article 11.1.b LTAIPBG preveu la publicitat activa de les seves retribucions, dietes i indemnitzacions, i es considera que aquest criteri es pot projectar sobre el personal que ocupa llocs de confiança, d'especial responsabilitat dins de l'organització, de lliure designació, o que comporten un alt nivell retributiu, igual o superior al 28, exclosos de l'aplicació de l'article 11.1.b LTAIPBG, considerant que en règim del dret d'accés no es produeix una sobreexposició de la informació personal, com la que s'estableix en el règim de publicitat activa, i fins i tot és d'aplicació el deure de reserva dels sindicats establert a l'article 65 ET, mentre que concorre un interès públic prevalent en permetre'n un especial i superior control considerant la seva singularitat, forma de provisió i nivell retributiu. En canvi, contravé el principi de minimització de dades la cessió al sindicat de les dades associades a la identitat de la resta de persones treballadores de la Generalitat, considerant que no s'ha justificat que la funció de vigilància de la legalitat invocada com a finalitat de l'accés requereixi la divulgació de la informació no només individualitzada, sinó també identificada amb noms i cognoms, i per tant resulta un sacrifici desproporcionat del dret a la protecció de dades personals, màxim tenint en consideració que es tracta d'una petició indiscriminada d'informació de totes les persones treballadores durant un any, i que per tant el dany en els seus respectius drets seria massiu màxim



tenint en consideració que es tracta d'una petició massiva d'informació de totes les persones treballadores durant un any, i que per tant el dany en els seus respectius drets a la protecció de dades personals seria massiu.

D'acord amb l'exposat, s'estima parcialment la reclamació i es reconeix el dret de la persona reclamant a obtenir la informació relativa a les hores extres compensades o abonades i les dietes i indemnitzacions percebudes durant el 2018 de la manera següent:

- En relació amb els alts càrrecs, personal de confiança o de nivell retributiu igual o superior al 28, s'informarà de l'import anual percebut per cadascun d'aquests conceptes associat a cada persona identificada amb nom, cognoms i càrrec, el departament i unitat directiva i la localitat.
- Pel que fa a la resta de personal al servei de la Generalitat, sigui laboral, funcionari o interí, s'informarà de l'import anual percebut per cada concepte associat a un codi aleatori per a cada persona que permeti diferenciar-les però no identificar-les ni directament ni indirectament, el departament, la unitat directiva i la localitat.

Tot això sens perjudici de què, si de resultes de la informació obtinguda s'observés una possible irregularitat en el compliment de la legalitat o dels acords i convenis en relació amb l'acumulació d'hores extres en una persona, la seva compensació o la retribució amb dietes i indemnitzacions, el sindicat pugui formular una nova petició o reclamació més precisa i acotada, i aquesta Comissió pugui ponderar de manera diferent la prevalença dels drets en joc considerant la finalitat del nou accés.

4. Seguiment de l'execució

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió les actuacions fetes per a executar els acords de mediació i per a donar compliment a les resolucions dictades per la Comissió". Sobre la base d'aquestes comunicacions i de les efectuades per les persones interessades, la GAIP ha de fer seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el que preveuen els articles 48 i 49 RGAIP i l'apartat 30 del seu *Manual de reclamació*, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

L'article 43 LTAIPBG estableix que si l'Administració incompleix el termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP per lliurar la informació reclamada, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment; la desatenció d'aquest requeriment, vista la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, ha de ser qualificada d'infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública (que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG). L'article 49.2 RGAIP preveu que, als efectes anteriors, la Comissió pot posar aquests fets en coneixement dels òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador corresponent a què fa referència l'article 86 LTAIPBG.



Així mateix, l'article 25.2.k RGAIP preveu la publicació en el web de la Comissió dels casos que els seus requeriments han estat desatesos pels subjectes obligats.

5. *Publicitat de les resolucions de la GAIP*

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 7 de febrer de 2020, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 735/2019 i declarar el dret de la persona reclamant a obtenir la informació següent referida a l'any 2018:
 - a. En relació amb els alts càrrecs, personal de confiança o personal de nivell retributiu igual o superior al 28, l'import anual percebut en concepte compensacions per hores extres, dietes i indemnitzacions, així com el nombre d'hores extres amb compensació horària, associat a cada persona identificada amb nom, cognoms i càrrec, el departament i unitat directiva i la localitat.
 - b. En relació amb la resta de personal al servei de la Generalitat, sigui laboral, funcionari o interí, s'informarà de l'import anual per compensació econòmica d'hores extres, dietes o indemnitzacions percebut individualment, així com el nombre d'hores extres amb compensació horària, associat a un codi aleatori per a cada persona treballadora que permeti diferenciar-les però no identificar-les ni directament ni indirectament, el departament, la unitat directiva i la localitat.
2. Desestimar l'accés al nom, cognom i càrrec de cada persona en relació amb la informació del punt 1.b anterior.
3. Requerir a la Direcció General de la Funció Pública a que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de trenta dies, considerant que la tasca d'anonimització pot ser laboriosa, i a informar dins d'aquest termini de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.
4. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol retard o incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.



5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 735/2019 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i si no s'especifica una altra cosa comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada.

L'Administració obligada pot sol·licitar a la GAIP l'ampliació del termini atorgat per fer efectiu el lliurament de la informació. Aquesta sol·licitud només pot ser admesa a consideració si és notificada a la GAIP abans que fineixi el termini fixat a la Resolució, i s'ha de fonamentar en circumstàncies que no hagin pogut ser tingudes en compte per la Comissió abans de dictar la seva Resolució. La GAIP únicament atorgarà l'ampliació sol·licitada, després d'informar-ne a la persona reclamant, si l'Administració obligada ha justificat de forma precisa i consistent la seva necessitat.

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic adreçat a gaip@gencat.cat, per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web www.gaip.cat l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adreça la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

Tot això sens perjudici que la persona reclamant pugui, considerant que aquesta Resolució és un acte administratiu declaratiu de drets que vincula l'Administració, requerir-ne la seva execució davant dels Tribunals, a l'empara de l'article 29.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. Aquesta acció es pot interposar després que hagin transcorregut tres mesos des que la persona afectada ha reclamat formalment i directament a l'Administració el compliment d'aquesta Resolució.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.