

Resolució 136/2023, de 16 de febrer

Número d'expedient de la Reclamació: 1028/2022

Administració reclamada: Institut Català de la Salut

Informació reclamada: Retribucions i identitat de persones d'una llista pseudoanonimitzada.

Sentit de la resolució: Estimació

Resum: El sindicat reclamant, després d'haver seleccionat tres casos de retribucions per serveis especials, que considera anòmales per les quantitats percebudes i per la continuïtat en la seva percepció, demana més informació sobre el lloc de treball i sobre la identitat de les tres persones afectades, i ho fonamenta en consideracions sobre aquest caràcter anòmal, sobre la naturalesa discrecional dels serveis extraordinaris, sobre la quantia significativa de les quantitats percebudes per aquest concepte i sobre la sospita que hi pugui haver un tracte de favor a persones que han ocupat algun càrrec de responsabilitat en la GTCC. A la vista d'aquestes finalitats de la sol·licitud, està clar que el coneixement de la identitat de les tres persones afectades és l'única manera de poder atendre-les. Per tant, la divulgació de les seves dades personals és necessària per poder assolir-se la finalitat de l'accés a la informació pública sol·licitat.

Paraules clau: Organismes de la Generalitat. Sindicats. Dades personals. Retribucions. Reclamació contra estimació parcial. Dades personals. Finalitat de l'accés. Ponderació.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 14 de novembre de 2022 entra a la GAIP la Reclamació 1028/2022, presentada per un representant sindical contra l'Institut Català de la Salut (ICS), en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita 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 14 d'octubre de 2022 la persona reclamant demana a l'ICS: "les retribucions complementàries d'atenció continuada per serveis extraordinaris percebudes als anys 2021 i 2022, amb indicació del nom i codi del lloc de treball o càrrec ocupat -tal i com consti al Registre General de Personal de la Generalitat de Catalunya-, la data de creació del lloc de treball -tal i com consti al Registre General de Personal de la Generalitat de Catalunya-, i nom i cognoms, de les persones que consten pseudonimitzades amb els codis 1869, 61 i 2470 al lliurament informació Resolució GAIP 742/2021 que se'm va notificar mitjançant notificació electrònica amb número de registre



9067/438005/2021 amb la posada a disposició del document annex 'GTCC indemnitzacions dietes i retribucions complementaries 2019-2021.xls'. Fonamenta la sol·licitud en diverses consideracions sobre l'anòmala que seria la percepció d'aquestes retribucions, en relació amb la normativa vigent en matèria de serveis extraordinaris, i sobre el seu caràcter discrecional.

3. El 14 de novembre de 2022 l'ICS resol "estimar parcialment la sol·licitud d'accés a la informació pública formulada pel Sr. xxxx en data 14 d'octubre de 2022, reconeixent-li el dret a obtenir les quantitats totals percebudes en concepte d'atenció continuada per serveis extraordinaris corresponents al període comprès entre l'1 de setembre i el 31 de desembre de 2021 pels tres professionals anonimitzats amb els codis 1869, 61 i 2470 en l'execució de la Resolució 742/2021 de la GAIP, així com les meritades per aquest mateix concepte retributiu per aquests tres professionals des de l'1 de gener de 2022 fins el 14 d'octubre de 2022, desestimant la pretensió de la persona sol·licitant pel que respecta a obtenir la identificació dels tres professionals perceptors d'aquestes quanties, així com el nom, codi, i data de creació dels llocs que ocupen. I ordenar a la Gerència Territorial Catalunya Central de l'ICS que, en el termini màxim de 30 dies, posi a disposició de la persona peticionària un full de càlcul amb els imports de les retribucions percebudes en concepte d'atenció continuada per serveis extraordinaris corresponents al període comprès entre l'1 de setembre i el 31 de desembre de 2021 dels professionals anonimitzats mitjançant els codis 1869, 61 i 2470 en l'execució de la Resolució 742/2021 de la GAIP, així com les corresponents per al mateix concepte i perceptors des de l'1 de gener fins el 14 d'octubre de 2022, anonimitzant les dades identificatives d'aquests tres professionals amb els mateixos codis utilitzats en aquella execució". Limita la plenitud de l'accés sol·licitat en base a les consideracions següents: "Tal i com fa esment la persona sol·licitant en el sol·licito d'aquesta sol·licitud d'informació pública, la informació demanada en aquesta petició es troba directament vinculada amb la Resolució de la GAIP 742/2021 recaiguda en la Reclamació 490/2021, i amb el fitxer en format de full de càlcul lliurat a la persona sol·licitant per l'ICS en execució d'aquella resolució. En el resolc de la Resolució 742/2021, la GAIP (d'acord amb l'informe previ de APDCAT) arriba a la conclusió que la persona sol·licitant tenia dret a l'accés parcial de la informació demanada, és a dir, facilitant les percepcions econòmiques de la sol·licitud singularitzades, si bé dissociades de la identificació de cada empleat o empleada que les percebia mitjançant un codi que les individualitza, però mantingués l'anonimat dels perceptors, ja que la ponderació requerida per l'article 24.2 de la LTAIPBG no es podia decantar plenament favor de l'accés sol·licitat perquè tot i el presumiblement caràcter discrecional de les retribucions sol·licitades, la manca de definició concreta de la finalitat de la sol·licitud i de la rellevància que té la informació sol·licitada per obtenir-la, portaven a que la ponderació s'hagués de decantar favorablement a favor de la protecció de les dades



personals. La persona sol·licitant no aporta en aquesta SAIP cap element que permeti dur a terme una ponderació diferent a la que va fer la GAIP en la seva resolució. Tant en aquella ocasió com en aquesta, la persona sol·licitant manifesta actuar en qualitat de representant dels treballadors i en el cas que ens ocupa, la ponderació que l'ICS fa dels dret en conflicte també ha de ser desfavorable a la pretensió de la persona sol·licitant d'obtenir la identificació dels professionals anonimitzats mitjançant els tres codis sol·licitats, en quant és evident que la motivació de fons d'aquesta SAIP és la mateixa que va fonamentar la SAIP número 2162 objecte de la Reclamació 490/2021 davant la GAIP (fiscalitzar sindicalment l'actuació de l'ICS en matèria retributiva) i, si bé en aquesta ocasió la SAIP s'acompanya d'una exposició justificativa del seu plantejament, aquesta exposició no conté cap element de motivació addicional que permeti alterar la ponderació favorable a la preservació de les dades identificatives dels professionals a les que es vol accedir, en quant la persona sol·licitant es limita a manifestar l'existència de suposades irregularitats comeses per l'ICS en l'abonament del complement d'atenció continuada per serveis extraordinaris que no son certes ni acredita aportant uns mínims elements de judici, ni que sigui indiciaris, que permetin atorgar-li una aparença de versemblança. No és cert que les quanties percebudes per les persones amb els tres codis indicats hagin esdevingut un guany periòdic i fixe contrari a la legalitat aplicable. La informació lliurada únicament posa de manifest que aquestes tres persones van percebre imports en concepte d'atenció continuada per serveis extraordinaris en els tres exercicis, però aquest imports ni foren els mateixos cada any (fixos), ni es pot concloure que fossin periòdics (en quant les dades lliurades fan referència a períodes anuals acumulats la distribució mensual dels quals al llarg de cada exercici és desconeguda, fet que fa inversemblant parlar de "periodicitat" en termes retributius), ni tampoc en quantia van superar els topalls màxims anuals d'hores de serveis extraordinaris abonables amb caràcter ordinari (350 hores anuals) previstos en la normativa aplicable. Aquest imports responen a una cobertura raonable de les necessitats extraordinàries de prestació de serveis per atendre les demandes de l'organització en el període pandèmic i postpandèmic i la seva percepció ni és il·legal, ni irregular ni discriminatòria ni injustificada com gratuïtament manifesta la persona sol·licitant sense aportar cap indici raonable al respecte. Pels mateixos motius tampoc poden modificar la ponderació a efectuar les manifestacions relatives a que "en l'ICS hi ha altre personal que també presta serveis extraordinaris i que no percep aquest complement" o que "l'administració està actuant de forma divergent, fent un ús discutible de la seva discrecionalitat en la concessió del complement d'atenció continuada per serveis extraordinaris", quan no s'acompanya de la identificació concreta de persones, categories, col·lectius professionals, centres de treball o concretes situacions en què es produeixi aquesta negada mala praxi administrativa. Finalment, posar de manifest que l'ICS no considera que el lliurament de les dades



identificatives dels professionals reclamades comporti una tasca d'elaboració complexa, complexitat que l'ICS mai ha manifestat que existeixi. L'ICS té plenament identificats des del primer moment als professionals perceptors del complement d'atenció continuada per serveis extraordinaris i podria facilitar aquesta dada si considerés que aquesta identificació s'ajusta a la legalitat, essent la protecció de les dades personals dels professionals titulars de les dades l'únic motiu pel qual considera que procedeix denegar la seva identificació, d'acord amb el criteri d'anonimització que la mateixa GAIP sosté en la Resolució 742/2021 i que l'ICS considera ha de mantenir un cop ha efectuat la ponderació entre els drets i interessos en conflicte en aquesta SAIP. En conseqüència, en tant que la persona sol·licitant demana les retribucions individualitzades en concepte d'atenció continuada per serveis extraordinaris de tres professionals identificats amb els codis 1869, 61 i 2470 en els anys 2021 i 2022, cal estimar de forma parcial aquesta sol·licitud, reconeixent al Sr. xxxx el dret d'accés a les quantitats totals en concepte d'atenció continuada per serveis i el 31 de desembre de 2021 (en quant les dades de la resta de l'any 2021 ja es van lliurar en execució de la Resolució 742/2021 de la GAIP), així com a les retribucions meritades per aquest mateix concepte retributiu per aquestes tres persones des de l'1 de gener de 2022 fins el 14 d'octubre de 2022, data de formulació d'aquesta SAIP, desestimant tant l'accés de la persona sol·licitant a les dades personals identificatives d'aquests tres professionals, com la resta d'extremes de la sol·licitud, en quant la pretensió d'obtenir addicionalment el nom, codi, i data de creació dels tres llocs que ocupen, permetria fàcilment a la persona sol·licitant la identificació indirecta dels seus ocupants”.

4. La Reclamació presentada el 14 de novembre de 2022 es fonamenta en les consideracions següents: “La intenció és fiscalitzar les quantitats excessives de retribucions pagades en concepte de gratificació extraordinària a tres concrets/es professionals, per a les quals el concepte d'atenció continuada per serveis extraordinaris ha esdevingut un guany fixe (que no vol dir la mateixa quantitat exacta) i periòdic (any rere any l'estan percebent) i amb quantitats desorbitades i en augment, d'acord amb l'anàlisi de la informació lliurada per l'ICS en concordança amb la resolució 742/2021 de la GAIP. La seva identificació, juntament amb l'accés ja estimat (retribucions complementàries d'atenció continuada per serveis extraordinaris percebudes als anys 2021 i 2022) pot permetre revisar, vigilar i controlar la discrecionalitat en la concessió del complement retributiu d'atenció continuada per serveis extraordinaris a determinat personal de la GTCC de l'ICS així com fer les accions sindicals que es considerin més oportunes per a la defensa dels seus drets laborals i els de tot el personal”.
5. El 17 de novembre de 2022 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment



administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada.

6. El 17 de novembre de 2022 la GAIP comunica la Reclamació a l'ICS 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 2 de desembre de 2022 la GAIP rep l'informe i la còpia de l'expedient de l'ICS, així com també les dades de les terceres persones afectades per la Reclamació. L'informe ratifica el contingut de la resolució indicada a l'antecedent 3 i arriba a les conclusions següents: "Pels motius supra exposats, procedeix desestimar la Reclamació 269/2022 efectuada pel senyor xxxx, pel que respecta al lliurament de les dades personals identificatives sol·licitades dels tres concrets professionals de la GTCC, ni tampoc de les dades addicionals referents als llocs de treball ocupats per aquestes tres persones, en tant que el seu lliurament permetria la identificació indirecta d'aquestes tres persones. No hi hagut cap variació fàctica a dia d'avui, ni cap circumstància nova relativa a la informació retributiva lliurada en l'execució de la Resolució 742/2021 que justifiqui procedir a identificar als seus titulars. No hi havia ni ha cap motiu nou que justifiqui la identificació personal sol·licitada en detriment del dret a la privacitat dels professionals titulars de les dades i en tot cas, d'haver existit, res impedia a la persona sol·licitant haver-ho plantejat en el tràmit d'execució de la Resolució 742/2021, esgrimint exactament els mateixos arguments ara exposats. Altrament, les tres persones a identificar no ocupen llocs de treball d'elevat nivell de responsabilitat i autonomia en la presa de decisions, ni proveïts d'un considerable grau de discrecionalitat que justifiqui l'existència d'una especial relació de confiança, sinó que es tracta de llocs de treball que no tenen assignat un alt nivell en la relació de llocs de treball de l'ICS, motiu pel qual el coneixement públic de les seves concretes retribucions no contribueix a un millor coneixement dels criteris d'organització i funcionament de l'ICS".
8. El 12 de desembre de 2022 la GAIP demana a l'Autoritat catalana de protecció de dades personals (APDCAT) l'informe previst per l'article 42.8 LTAIPBG i dóna audiència per 10 dies a les terceres persones afectades per la Reclamació. Així mateix, comunica a les parts l'ampliació del termini per resoldre que comporten aquestes actuacions.
9. El 7 de gener de 2023 la GAIP rep un document d'al·legacions de la persona reclamant, que indica les quantitats per serveis extraordinaris que haurien percebut les tres persones afectades des del 2019 i posa de relleu la quantitat considerable que sumen; davant d'aquest fet, creu que "amb molta probabilitat es tractaria de professionals que ocupen o han ocupat càrrecs directius,



- llocs de treball de comandament, o bé que ocupen o han ocupat altres llocs que incorporin l'exercici de funcions de responsabilitat, coordinació o similars dins de la Gerència Territorial de la Catalunya Central i amb alts nivells retributius”.
10. El 10 de gener de 2023 la GAIP dóna audiència a les tres persones afectades per la Reclamació, a les que ofereix 10 dies per formular al·legacions en defensa dels seus drets i interessos i comunica a les parts l'ampliació del termini per resoldre que comporta aquest fet.
 11. El 13 de gener de 2023 la GAIP rep la següent al·legació de la tercera persona afectada D: “M'oposo a que es faciliti qualsevol dada personal o retributiva, tenint en compte que tot el percebut està relacionat amb el meu lloc de treball i les hores extres que he hagut de fer han set per donar resposta a les demandes dels professionals de la gerència (2.000 treballadors) i dels meus superiors”.
 12. El 13 de gener de 2023 la GAIP rep la següent al·legació de la tercera persona afectada X: “En relació a la Reclamació 1028/2022 davant de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), interposada contra l'estimació parcial de la sol·licitud d'informació de 14 d'octubre de 2022 presentada contra l'Institut Català de la Salut, m'oposo a que es facilitin les meves dades personals i qualsevol dada que m'identifiqui, donat que les retribucions complementàries percebudes durant els anys objecte de la reclamació han estat per hores extraordinàries fora de la jornada laboral i en relació a la naturalesa pròpia del lloc de treball que ocupo com a (...) de la meva Gerència. És imprescindible moltes vegades allargar la jornada laboral per poder donar resposta al volum d'incidències a resoldre i poder respondre als professionals als quals donem servei en temps i forma adequats (sobretot en reclamacions de seguretat, ja que aquestes tenen termini màxim de resposta). D'altra banda, donat el càrrec que ocupo, és imprescindible actuar d'urgència en algunes ocasions en que (...) fallen (...) o bé cal donar servei a equips de professionals que treballen fora de la meva jornada de treball habitual (per exemple professionals de l'ACUT)”.
 13. El 7 de febrer de 2023 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou: “Partint de la base que el supòsit plantejat no es referiria, per la informació disponible, a alts càrrecs o llocs directius, de confiança, de lliure designació, d'especial responsabilitat o que impliquin alts nivells retributius, des del punt de vista de la finalitat general de transparència, i tenint en compte el principi de minimització (art. 5.1.c) RGPD), no sembla justificat donar accés a la identitat dels treballadors afectats”. Aquestes conclusions es fonamenten en les consideracions següents: “Cal partir de la base que la normativa específica preveu que els representants dels treballadors han de poder accedir a determinada informació per al desenvolupament de les seves funcions de negociació i defensa dels drets dels treballadors, incloent determinada informació en matèria retributiva (arts. 40.1 Reial decret legislatiu 5/2015, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de



l'empleat públic -TRLEBEP-, art. 64 Estatut dels treballadors, així com, en el cas que ens ocupa, art. 80 de l'Estatut marc de Personal Estatutari de serveis de salut -Llei 55/2003-, als que ens remetem). Com es va fer avinent aquesta Autoritat en l'Informe IAI 42/2021 (FJ III), no sembla que la normativa esmentada permeti comunicar la informació sol·licitada amb el grau de detall i de vinculació amb persones afectades en els termes que el reclamant demana conèixer, en el cas que ens ocupa, la identitat concreta de les persones que perceben determinades retribucions. En qualsevol cas, la possible limitació de l'accés a la informació sol·licitada per la via de la normativa que regula el dret dels òrgans de representació dels treballadors a informació en matèria retributiva, això no obsta que calgui examinar la possibilitat de comunicar aquesta informació en base a les previsions de la legislació de transparència. Les dades referides a complements retributius que perceben determinats treballadors, en principi no serien dades especialment protegides en els termes de l'article 23 LTC, de manera que caldrà tenir en compte els criteris de l'article 24.2 LTC: (...) Un dels objectius de la legislació de transparència (art. 1.2 LTC) és que les Administracions públiques hagin de retre comptes als ciutadans, en relació, entre d'altres qüestions, amb la gestió i el destí que aquestes donen als fons públics, com ara els que es destinen a les retribucions que perceben els treballadors del sector públic. Així, la legislació de transparència dota els ciutadans d'una capacitat de control sobre els fons públics, en definitiva, de fer un seguiment de la utilització dels diners públics, tal i com exposa el Preàmbul de l'LTC. Si els ciutadans han de poder tenir aquesta capacitat de controlar i demanar comptes a les Administracions públiques, amb més motiu, si escau, caldrà reconèixer aquesta capacitat als representants dels treballadors, com en el cas que ens ocupa, atesa la informació disponible, en relació amb la informació que pugui ser rellevant per al desenvolupament de les seves funcions. En qualsevol cas, l'accés a la informació demanada passa per una ponderació raonada prèvia entre l'interès públic en la divulgació i el dret de les tres persones afectades, en aquest cas. Segons exposa l'ICS en el seu informe emès a sol·licitud de la GAIP, "els tres professionals que perceben atenció continuada per serveis extraordinaris identificat amb els tres codis requerits no es troben encabits en cap de les categories establertes en relació amb les quals primària necessàriament l'interès públic en l'accés a la informació sobre les concretes retribucions que perceben, ja que no es tracta ni de personal directiu de l'ICS ni de personal eventual de confiança, ni ocupen llocs de lliure designació amb un nivell alt de l'escala de nivells funcionaris (...)." El mateix informe afegeix que "No són llocs de treball d'elevat nivell de responsabilitat i autonomia en la presa de decisions, ni proveïts d'un considerable grau de discrecionalitat que justifiqui l'existència d'una especial relació de confiança, sinó que es tracta de llocs de treball que no tenen assignat un alt nivell en la relació de llocs de treball de l'ICS i que es proveeixen per mecanismes reglats i que no impliquen una relació d'especial confiança". Com ha fet avinent aquesta Autoritat en diferents ocasions (IAI 3/2019, IAI 33/2019; IAI 1/2020, IAI 1/2021, o IAI 42/2021, entre d'altres), les obligacions de transparència de l'LTC, respecte les



retribucions d'alts càrrecs i de personal directiu (ex. art. 11.1.b) LTC i 31 Decret 8/2021), es poden fer extensives respecte a peticions d'accés a informació que afecten el personal que ocupa llocs de lliure designació, o que comporten un alt nivell retributiu. També caldria tenir en compte aquest criteri en relació amb llocs que comporten un cert marge de discrecionalitat pel que fa a la seva provisió. Per la informació continguda en l'expedient, no es pot contrastar si efectivament els tres llocs de treball afectats tenen alguna de les característiques esmentades, que podrien portar, ateses les obligacions de transparència esmentades, a haver de facilitar la informació en els termes que sol·licita el reclamant (informació individualitzada de les retribucions d'aquests tres treballadors, juntament amb la seva identificació). Dit això, en cas que els treballadors afectats no pertanyin, com apunta l'informe de l'ICS, a aquests col·lectius (alts càrrecs, personal directiu, etc), caldrà tenir en compte el que disposa l'article 11.1.e) LTC, segons el qual: "e) La informació general sobre les retribucions, indemnitzacions i dietes percebudes pels empleats públics, agrupada en funció dels nivells i els cossos." Aquesta Autoritat ha vingut sostenint que, d'acord amb la legislació de transparència (art. 11.1.e) LTC, i art. 25.2 RLTC), respecte d'aquest personal, no es considera en principi justificada la divulgació de manera individualitzada de les retribucions percebudes. D'acord amb l'article 18.2 LTC el dret d'accés no exigeix a la ciutadania exposar els motius concrets pels quals es vol accedir a informació pública, però aquests poden ser rellevants a l'hora de decidir sobre la prevalença entre uns i altres drets (interès públic en la divulgació o drets de persones afectades). De fet, cal recordar que la finalitat és un dels criteris de ponderació previstos a la mateixa llei (art. 24.2.b) LTC). Com s'ha apuntat, el reclamant considera que s'hauria fet un ús discutible de la discrecionalitat en la concessió de les gratificacions per serveis extraordinaris, i per això, reclama conèixer la identitat de les tres persones afectades. Així, en l'escrit de reclamació presentat a la GAIP, en data 14 de novembre, exposa que: "La intenció és fiscalitzar les quantitats excessives de retribucions pagades en concepte de gratificació extraordinària a tres concrets/es professionals, per a les quals el concepte d'atenció continuada per serveis extraordinaris ha esdevingut un guany fixe (que no vol dir la mateixa quantitat exacta) i periòdic (any rere any l'estan percebent) i amb quantitats desorbitades i en augment, d'acord amb l'anàlisi de la informació lliurada per l'ICS en concordança amb la resolució 742/2021 de la GAIP. La seva identificació, juntament amb l'accés ja estimat (retribucions complementàries d'atenció continuada per serveis extraordinaris percebudes als anys 2021 i 2022) pot permetre revisar, vigilar i controlar la discrecionalitat en la concessió del complement retributiu d'atenció continuada per serveis extraordinaris a determinat personal de la GTCC de l'ICS així com fer les accions sindicals que es considerin més oportunes per a la defensa dels seus drets laborals i els de tot el personal." Certament, la gestió que es fa dels fons públics és un dels objectius de la legislació de transparència (art. 1 LTC). En aquest cas, el control de l'atorgament de determinats fons públics en forma de complement per serveis extraordinaris, la seva distribució entre els



treballadors, i les quanties percebudes per cadascun d'ells. Ara bé, als efectes que interessin, caldria apuntar que la relació individualitzada dels serveis extraordinaris que ja s'hauria facilitat al reclamant, que englobaria el conjunt dels treballadors de la GTCC, ja permetria, d'entrada, conèixer el nombre de treballadors que perceben aquest complement, així com les quanties percebudes per cadascun d'ells. Així, sembla que aquest control seria possible amb la informació que ja s'hauria facilitat al reclamant (de forma individualitzada, per bé que no identificant cada treballador amb nom i cognoms, sinó a través d'un codi). Aquesta informació, que s'hauria facilitat individualitzada en quant als treballadors i les quanties percebudes per cada treballador (si bé sense identificar amb noms i cognoms els treballadors), ja permetria comprovar que efectivament s'ha abonat aquest complement, el nombre de treballadors beneficiats (i, indirectament, també, el nombre de treballadors que no s'haurien beneficiat d'aquest complement), així com les quanties percebudes anualment per cada treballador. En qualsevol cas, no sembla que facilitar la identitat dels treballadors afectats -com demana el reclamant-, pugui permetre contrastar si les quantitats percebudes per determinats treballadors "han esdevingut un guany periòdic i fixe, contràriament a tota la precitada normativa", com apunta el reclamant, de forma més precisa que amb la informació de què ja disposaria el reclamant. A més, a efectes de ponderació, s'ha de tenir en compte que la publicació dels ingressos d'una persona física facilita l'obtenció d'un perfil econòmic d'aquesta, que pot acabar causant-li perjudicis, tant en l'àmbit professional, com davant d'institucions financeres, socialment etc. Per això, no sembla que estigui justificat en el cas plantejat donar accés a la informació sobre les retribucions percebudes per determinats treballadors, identificant directament aquests treballadors. Des de la perspectiva de la protecció de dades la finalitat pretesa ja es podria acomplir amb la informació ja facilitada (identificant els treballadors amb codi), sense necessitat de sacrificar la privacitat dels treballadors afectats, això és, sense incloure la identitat de les persones treballadores afectades. Cal recordar en aquest sentit, que d'acord amb l'article 5.1 c) 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"). De tot l'exposat, cal reiterar que la normativa de protecció de dades no impediria l'accés a la informació sol·licitada, substituint el nom i cognoms de les persones afectades per un codi que no permeti identificar-les. Dit això, des del punt de vista de la finalitat general de transparència, i tenint en compte el principi de minimització (art. 5.1.c) RGPD), no sembla justificat l'accés a la identitat dels treballadors afectats".



Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals 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 i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació.

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". I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que "El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis".

Així mateix, 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 (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte "poden" dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa llei 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”.

2. Sobre el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada

La Reclamació té objecte conèixer les retribucions complementàries d'atenció continuada per serveis extraordinaris percebudes als anys 2021 i 2022, amb indicació del nom i codi del lloc de treball o càrrec ocupat, la data de creació del lloc de treball i nom i cognoms de tres persones que consten pseudonimitzades en el lliurament d'informació prèvia en execució d'una la Resolució 742/2021 de la GAIP. També podria ser rellevant que qui demana la informació és un representant sindical.

La informació demanada és relativa a retribucions percebudes en l'àmbit del sector públic, motiu pel qual ha de ser considerada informació pública, ja que amb tota probabilitat es deu trobar en poder de l'Administració reclamada. En conseqüència, en aplicació dels articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, qualsevol persona té dret a accedir-hi, llevat que concorrin causes legals que en comportin la denegació.

La causa legal invocada per l'ICS per denegar la informació de la identitat de les tres persones afectades és la protecció de les seves dades personals, ja que a la Resolució 742/2021 (de la que deriva l'actual Reclamació) la GAIP va ponderar els drets i interessos en joc i va resoldre la protecció de la identitat de les persones de qui requeria lliurar les dades retributives, i la mateixa ponderació, segons l'ICS, seria aplicable al cas. L'informe de l'APDCAT, per la seva banda, coincideix amb la mateixa conclusió, assenyalant que no consta que les tres persones afectades siguin alts càrrecs o llocs directius, de confiança, de lliure designació, d'especial responsabilitat o que impliquin alts nivells retributius, des del punt de vista de la finalitat general de transparència, motiu pel qual considera que ha de prevaldre el seu dret a la protecció de les seves dades personals, la divulgació de les quals, a més, les causaria un dany en els aspectes econòmics i financers.

Les dades sol·licitades (nom i cognoms, nom i codi del lloc de treball o càrrec ocupat, data de creació del lloc de treball i retribucions complementàries d'atenció continuada per serveis extraordinaris) són dades personals ni merament identificatives relacionades amb l'organització i el funcionament de l'administració, ni qualificades com a especialment reservades, de manera que l'accés a elles s'ha de regir per l'article 24.2 LTAIPBG, segons el qual “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". És a dir: l'LTAIPBG autoritza l'accés a aquest tipus de dades personals que es trobin en la informació pública, sense necessitat d'una autorització prèvia de la persona titular d'elles, en funció del que resulti de la ponderació dels drets i interessos en joc. De les circumstàncies que legalment és necessari ponderar, la que encaixa al cas és la de la finalitat de l'accés.

La ponderació dels interessos en joc aconsella tenir en compte l'origen de la sol·licitud: la Resolució de la GAIP 742/2021, relativa a una reclamació que demanava la retribució percebuda per cada una de les persones al servei de la Gerència Territorial de Catalunya Central de l'ICS, incloses dades sobre els principals conceptes retributius. Aquella resolució estima l'accés als conceptes retributius sol·licitats de cada persona al servei de la GTCC, però vinculats a un codi i no a la identitat de cada treballador o treballadora, principalment en base a les consideracions següents: "en relació amb la informació sol·licitada sobre les retribucions complementàries Plusos de jornada, Atenció continuada per jornada complementària i Atenció continuada per serveis extraordinaris i sobre les Indemnitzacions i Dietes percebudes, la ponderació requerida per l'article 24.2 no es pot decantar plenament a favor de l'accés sol·licitat perquè, tot i el presumible caràcter més o menys discrecional de les retribucions sol·licitades, que podria justificar l'accés ple a la informació sol·licitada, la manca de definició concreta de la finalitat de la sol·licitud i de la rellevància que té la informació sol·licitada per obtenir-la, porten a què la ponderació s'hagi de decantar favorablement a la protecció de les dades personals afectades, especialment tenint en compte el principi de minimització de les dades establert pel REPD i el fet que es tracta d'una sol·licitud indiscriminada. Aquestes consideracions porten a què sigui procedent declarar el dret d'accés parcial a la informació sol·licitada, és a dir, facilitant les percepcions econòmiques de la sol·licitud singularitzades, si bé referides no a les dades identificatives de cada empleat o empleada afectats (que s'han de dissociar i protegir), sinó a un codi que garanteixi la individualitat de les dades retributives facilitades".

A partir de l'obtenció d'aquella informació psedoanonimitzada, la persona reclamant demana la identitat de tres persones, que considera que perceben unes quantitats continuades i significatives per serveis extraordinaris, i en vol conèixer la identitat, el lloc de treball i la data de creació del lloc de treball, a més a més de les percepcions ingressades per serveis extraordinaris continuats els anys 2021 i 2022. La sol·licitud justifica l'accés sol·licitat en el caràcter anòmal de les percepcions de les tres persones afectades en relació amb la regulació dels serveis extraordinaris i en el seu caràcter discrecional. La Reclamació és més explícita i assenyalada com a finalitat de l'accés sol·licitat "fiscalitzar les quantitats excessives de retribucions pagades en concepte de gratificació extraordinària a tres concrets/es professionals, per a les quals el concepte d'atenció continuada per serveis extraordinaris ha esdevingut un guany fixe (que no vol dir la mateixa quantitat exacta) i periòdic (any rere any l'estan percebent) i amb quantitats desorbitades i en augment, d'acord amb l'anàlisi de la informació lliurada



per l'ICS en concordança amb la resolució 742/2021 de la GAIP. La seva identificació, juntament amb l'accés ja estimat (retribucions complementàries d'atenció continuada per serveis extraordinaris percebudes als anys 2021 i 2022) pot permetre revisar, vigilar i controlar la discrecionalitat en la concessió del complement retributiu d'atenció continuada per serveis extraordinaris a determinat personal de la GTCC de l'ICS així com fer les accions sindicals que es considerin més oportunes per a la defensa dels seus drets laborals i els de tot el personal". I encara afegeix una consideració de major concreció amb la seva al·legació indicada a l'antecedent 9, que indica les quantitats per serveis extraordinaris que haurien percebut les tres persones afectades des del 2019 i posa de relleu la quantitat considerable que sumen; davant d'aquest fet, creu que "amb molta probabilitat es tractaria de professionals que ocupen o han ocupat càrrecs directius, llocs de treball de comandament, o bé que ocupen o han ocupat altres llocs que incorporin l'exercici de funcions de responsabilitat, coordinació o similars dins de la Gerència Territorial de la Catalunya Central i amb alts nivells retributius".

A la vista de les anteriors consideracions, cal entendre que no té raó l'ICS quan afirma que la ponderació ha de ser la mateixa en aquest cas que el de la Resolució 742/2021. Per començar, la informació demanada és diferent (ara, la identitat de tres persones; en el cas anterior, de centenars o milers) i la finalitat també és diferent (ara, indagar tres casos que presenten indicis d'un possible tracte diferent; en el cas anterior, escrutar indiscriminadament la retribució de tot el personal, per si es detecta alguna cosa irregular). La Resolució 742/2021 denega la identitat afegida a les retribucions de tot el personal, perquè es considera innecessari per a la finalitat de l'accés, ja que la detecció d'eventuals irregularitats o possibles tractes discriminatoris no requereix conèixer la identitat de tot el personal, essent suficient la pseudoanonimització, que permet individualitzar la informació que es facilita i recuperar la identitat dels casos amb indicis que justifiquen una major indagació, sense necessitat d'afectar les dades personals de la immensa majoria del personal.

Per la seva banda, l'APDCAT (a l'informe emès a requeriment de la GAIP i que no té caràcter vinculant) conclou denegant en dret d'accés a la informació sobre la identitat de les tres persones afectades, sobre la base de la consideració que no es tracta d'alts càrrecs, ni de directius, ni de personal de confiança, ni de lliure designació, ni d'especial responsabilitat, ni que impliquin alts nivells retributius. El cas és, però, que el caràcter discrecional dels serveis extraordinaris suposa una circumstància equiparable a la lliure designació, i la suma del complement percebut per aquests serveis, més la resta de conceptes retributius, segurament dona lloc a una retribució relativament elevada.

Ara el sindicat reclamant, després d'haver seleccionat tres casos de retribucions per serveis especials, que considera anòmales per les quantitats percebudes i per la continuïtat en la seva percepció, demana més informació sobre el lloc de treball i sobre la identitat de les tres persones



afectades, i ho fonamenta en consideracions sobre aquest caràcter anòmal, sobre la naturalesa discrecional dels serveis extraordinaris, sobre la quantia significativa de les quantitats percebudes per aquest concepte i sobre la sospita que hi pugui haver un tracte de favor a persones que han ocupat algun càrrec de responsabilitat en la GTCC. A la vista d'aquestes finalitats de la sol·licitud, està clar que el coneixement de la identitat de les tres persones afectades és l'única manera de poder atendre-les. Per tant, la divulgació de les seves dades personals és necessària per poder assolir-se la finalitat de l'accés a la informació pública sol·licitat.

Per contra, el sacrifici que causaria a les tres persones afectades la divulgació de la informació sol·licitada no sembla excessivament significatiu. El sindicat reclamant coneix la retribució pseudoanonimitzada de tothom, i sap perfectament que les retribucions del sector públic formen una piràmide xafada, de manera que l'accés a la informació demanada difícilment el sorprendrà per la seva quantia i per la capacitat adquisitiva que sustenta. A més, el caràcter discrecional dels serveis extraordinaris i la retribució global resultant són factors (discrecionalitat, quantia de les retribucions) que justifiquen la divulgació de la retribució individualitzada percebuda.

Dues de les tres persones afectades (la tercera no accedeix a la notificació) s'oposen al lliurament de les dades relatives a la seva identitat i ofereixen una explicació aparentment fonamentada dels motius en atenció als quals venen percebent quantitats significatives i continuades en concepte de serveis extraordinaris. En tot cas, no aporten el coneixement de cap circumstància personal que posi de manifest un sacrifici significatiu pel cas que es divulgui la informació sol·licitada que les afecta.

Tenint en compte les anteriors consideracions, cal concloure que ha de prevaldre el dret del sindicat reclamant a la informació sol·licitada, damunt del dret a la protecció de les dades de les terceres persones afectades.

3. Audiència a les terceres persones afectades

Els antecedents posen de manifest que en el decurs del procediment s'ha donat audiència a les terceres persones afectades per la Reclamació. Les al·legacions que han formulat han estat degudament valorades pel fonament jurídic anterior.

Vist que les terceres persones afectades que han formulat al·legacions s'oposen a l'accés a la informació pública que les afecta, escau aplicar l'article 34.3 LTAIPBG, segons el qual "si la resolució és estimatòria de la sol·licitud i hi ha hagut oposició de tercers, l'accés a la informació només es pot fer efectiu una vegada ha transcorregut el termini per a interposar recurs contenciós administratiu sense que s'hagi formalitzat o, en cas que s'hagi presentat aquest recurs, si no s'ha acompanyat de petició de mesures cautelars de suspensió o s'ha resolt aquest incident mantenint l'executivitat de l'acte administratiu".



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 16 de febrer de 2023, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 1028/2022 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada segons l'antecedent 2, sobre el nom i cognoms de les tres persones afectades per la Reclamació i sobre el lloc de treball o càrrec que ocupen (nom i codi i data de creació).
2. Requerir a l'ICS que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies, a partir de la data que finalitzi el termini de dos mesos des de la notificació de la Resolució perquè les parts puguin impugnar-la en via contenciosa administrativa, si no l'han impugnada o no han demanat la mesura cautelar de suspensió. En cas d'haver



demanat aquesta mesura, l'accés quedarà a resultes del que resolgui el Tribunal sobre la mesura cautelar sol·licitada.

3. Requerir a l'ICS a informar la GAIP, dins del termini de quinze dies, 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 incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 1028/2022 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.