

Resolució 469/2021, de 28 de maig

Número d'expedient de la Reclamació: 249/2021

Administració reclamada: Institut Català de la Salut

Informació reclamada: Dades sobre la percepció d'un complement retributiu.

Sentit de la resolució: Estimació

Resum: Les dades sol·licitades en el marc d'aquesta Reclamació (identitat relativa, percepció d'un complement i dades professionals) no són especialment protegides per l'article 23 LTAIPBG, ni les merament identificatives regulades per l'article 24.1 de la mateixa llei. Per tant, la seva divulgació ha d'atendre a allò previst 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". L'informe de l'APDCAT aportat a aquest procediment (antecedent 10) fa una detallada i rigorosa ponderació, a la qual es remet aquesta Resolució, que conclou que l'accés a la informació pública sol·licitat ha de prevaler per damunt de la protecció de les dades personals afectades. El principal factor que decanta aquesta ponderació és la consideració que el personal que percep el complement sol·licitat és designat pel sistema de lliure designació, que comporta un major grau de discrecionalitat, i que el compliment del qual es demana informació no es reflecteix necessàriament a la informació associada al lloc de treball i també té un factor considerable de discrecionalitat; aquests elements justifiquen la necessitat de facilitar l'escrutini públic sobre la disposició dels recursos econòmics al complement en qüestió. A més, el fet de tractar-se únicament d'un complement, la seva divulgació no comporta difondre informació econòmica significativa de les persones afectades. Tots aquests elements portarien a concloure que qualsevol persona té dret a la informació sol·licitada, inclosa la identitat de les persones que perceben el complement demanat.

Paraules clau: Organismes de la Generalitat. Sindicats. Retribucions. Complements retributius. Personal de lliure designació. Reclamació contra desestimació. Terceres persones afectades. Dades personals. Interès públic. Anonimització. APDCAT.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 22 de març de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 249/2021, presentada per un sindicat contra el 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 24 de febrer de 2021 la persona reclamant demana al ICS la informació següent: "De cadascun dels professionals de la Gerència Territorial Catalunya Central de l'ICS que van percebre el complement de coordinació EAP/ Unitat Docent / Adjunt-a de personal sanitari - grup A1 i grup A2, en els anys 2019 i



2020: les xifres 4a, 5a, 6a i 7a del NIF; codi d'Unitat Productiva (UP); codi de Servei d'Atenció Primària (SAP); categoria professional; import anual que han percebut; codi del complement (C1 o C2)".

3. El 19 de març de 2021 el ICS resol desestimar la sol·licitud anterior, en base a les consideracions següents: "(...) Aquesta doctrina del CTBG respon a un criteri interpretatiu conjunt amb l'Agència Espanyola de Protecció de Dades (AEPD) que afirma, amb caràcter general, que només en els casos en que el treballador públic afectat ocupi un lloc d'especial confiança, un lloc d'alt nivell en la jerarquia de l'òrgan, organisme o entitat o un lloc que es proveeixi mitjançant un procediment basat en la discrecionalitat, s'ha d'entendre que prima l'interès públic sobre els drets a la intimitat o la protecció de dades de caràcter personal. I això perquè, en aquests casos l'interès dels ciutadans en conèixer les retribucions que ocupen aquest tipus de llocs de treball connecta directament amb el seu dret a conèixer el funcionament de les institucions públiques i la manera com s'empren els recursos públics. Pel que fa al cas que ens ocupa, cal fer avinent que els professionals que perceben el complement retributiu a que la SAIP fa referència no ocupen llocs de personal directius de l'ICS, ni son personal eventual de confiança, sinó que ocupen llocs de gestió clínica (apartat 7 de la Disposició Addicional setena de la Llei 8/2007, de l'ICS) que no tenen assignat un alt nivell en la relació de llocs de treball de l'ICS. Per aquest motiu, no es pot considerar que l'interès públic que podria comportar l'accés al coneixement dels concrets imports de les retribucions percebudes per cadascuna de les persones que els desenvolupen, hagi de prevaldre sobre el dret a la protecció d'aquestes dades personals i la privacitat sobre els imports de les retribucions individualment percebudes d'aquell complement. No ens trobem davant de empleats públics que desenvolupen llocs de treball de 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 amb un limitat nivell de responsabilitat i autonomia, que no impliquen una relació de especial confiança, 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 o de l'assignació dels seus recursos, que justifiquin l'existència d'un interès públic prevalent sobre els drets a la protecció de dades i a la privacitat de les seves dades retributives. En conseqüència, d'acord amb els criteris del CTBG i de l'AEPD abans exposats, no existeixen raons d'interès públic suficients per donar accés a la informació sobre el imports percebuts individualment del "complement de coordinació EAP/ Unitat Docent / Adjunt-a de personal sanitari - grup A1 i grup A2" els anys 2019 i 2020, en detriment de la protecció d'aquesta dada personal retributiva, en tant que aquests professionals no es troben encabits en els supòsits en què preval el dret a la informació pública en dur a terme la ponderació entre el dret a la privacitat de les dades personals retributives i l'interès públic d'accedir a aquesta informació atenent al nivell del lloc de l'empleat públic, motiu pel qual escau la desestimació del dret d'accés a la informació sol·licitada".
4. La Reclamació presentada el 22 de març de 2021 és fonamentada en els termes següents: "El Decret 53/2006 (DOGC núm. 4604) estableix en el seu article 17, entre d'altres que els càrrecs de director/directora i d'adjunt/adjunta a la Direcció dels EAP, són òrgans de comandament que seran



proveïts pel sistema de lliure designació amb convocatòria pública al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Demano aquesta informació sobre els/les professionals que perceben la retribució complementària 'complement de coordinació EAP/ Unitat Docent / Adjunt-a', per les funcions i interès legítim com a representant dels treballadors/es, d'acord amb l'article 20.2.a) i l'article 25.1.a) del DECRET 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, així com amb l'apartat 'Complement coordinació EAP' del punt 9.6.1 Funcions de responsabilitat, coordinació i direcció en l'àmbit de l'atenció primària del II Acord de la Mesa Sectorial de Negociació de Sanitat sobre les condicions de treball del personal estatutari de l'Institut Català de la Salut”.

5. El 26 de març de 2021 la GAIP comunica la Reclamació al 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.
6. El 26 de març de 2021 la GAIP demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades l'informe previst per l'article 42.8 LTAIPBG i n'informa a les parts.
7. El 30 de març de 2021 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, mentre duri la Reclamació.
8. El 20 d'abril de 2021 la GAIP rep l'informe de l'ICS. Indica que la persona reclamant introdueix a la Reclamació l'afirmació que actua en la seva condició de representant sindical i que necessita la informació sol·licitada per a l'exercici de la seva funció representativa, mentre que la sol·licitud l'havia presentat com a persona física, sense referència a la seva funció representativa; per tant, no s'ha pogut tenir en compte aquesta dada al fer la ponderació del dret d'accés amb els límits concurrents; l'informe també considera que la funció de la representació sindical o dels treballadors no pot ser tinguda en compte en la via de reclamació a la GAIP si no s'ha fet constar ni acreditat en el procediment previ de sol·licitud d'informació pública. Invoca l'STS 160/2021 que, a tenor de l'informe de l'ICS, “considera que la mera invocació, sense cap justificació, de la representació sindical no pot servir d'excusa per accedir a tot tipus de documentació, si no es vol per aquesta via buidar de contingut el dret fonamental a la protecció de dades personals, quan el titular d'aquestes dades ignori l'ús que es fa de les seves dades, perdent el seu poder de disposició, en supòsits en els que no es justifica la concurrència d'alguna de les excepcions legalment establertes”. Desacredita la fonamentació de la Reclamació quan sosté que la informació sol·licitada constitueix una obligació de publicitat activa. Reitera l'argumentació de la resolució impugnada i invoca també doctrina de l'APDCAT i de la GAIP per denegar la informació retributiva sol·licitada i conclou: “Aquesta ponderació de drets en joc duta a terme per la resolució



objecte de reclamació, d'acord amb el criteri general del CTBG i de l'AEPD i també d'acord amb la doctrina de l'APDCAT i de la GAIP en el sentit abans esmentat, duia a la conclusió que no existeixen raons d'interès públic suficients per donar accés a la informació sobre el personal que percep el complement de coordinació abans esmentat en detriment de la protecció de les seves dades personals, en tant que aquests professionals no es troben encabits en els casos en què preval el dret a la informació pública en dur a terme la ponderació entre el dret a la privacitat de les dades personals retributives i l'interès públic d'accedir a aquesta informació atenent al nivell del lloc de l'empleat públic". I afegeix: "Tot això, sens perjudici de posar de manifest que en cas que el Decret 8/2021 hagués estat vigent en la data de formulació de la SAIP, el sentit de la seva resolució hagués pogut ser (si més no, parcialment) un altre, atenent a l'extensió *ultra legem* de les obligacions de publicitat activa en matèria de dades retributives individuals de determinades tipologies de empleats i càrrecs públics que contempla dita norma reglamentària, que no era vigent ni aplicable quan es formula la SAIP".

9. Entre el 28 d'abril i el 13 de maig de 2021 la GAIP trasllada la Reclamació a les terceres persones afectades, en aplicació d'allò previst pels articles 31 LTAIPBG i 34 RGAIP, i els atorga 10 dies per formular al·legacions.
10. El 10 de maig de 2021 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou: "La normativa de protecció de dades no impediria comunicar al representant dels treballadors la informació individualitzada que sol·licita, amb indicació de la identitat (nom i cognoms dels afectats), en relació amb el complement de coordinació corresponent als anys 2019- 2020. Això, sens perjudici que, vistos els termes de la sol·licitud, si escau, es pugui facilitar un codi aleatori atribuït a cada treballador (en lloc de determinades xifres del DNI com sol·licita el reclamant)". Aquesta conclusió es fonamenta, entre altres, en les consideracions següents: "Les dades referides a un complement de coordinació que perceben determinats treballadors de l'ICS, amb identificació directa o indirecta d'aquests treballadors -com podria ser, en els termes que demana el reclamant, incloent determinades xifres del NIF d'aquests, cosa que pot dificultar però no impedir la seva identificació-, suposa un tractament de dades personals sotmès als principis i garanties de l'RGPD. La Llei 19/2014 del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC), té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública. (...) La informació relativa al complement de coordinació que haurien percebut determinats professionals de l'ICS, objecte de la reclamació, és "informació pública" a efectes de l'article 2.b) de l'LTC, sotmesa al règim d'accés previst en aquesta normativa, que estableix, com a criteri general, que el dret d'accés a la informació pública només pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis (article 20 i sg. LTC). (...) La informació sol·licitada és informació pública als efectes de l'article 2.b) de l'LTC i sotmesa al dret d'accés (article 18 de l'LTC). Ara bé, el dret d'accés a la informació pública no és absolut i pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis, com és el cas dels límits dels articles 23 i 24 de l'LTC pel que fa a les dades personals.



(...) Per això, haurem d'atenir-nos al que es deriva del límit consistent en el dret a la protecció de les dades personals recollit als articles 23 i 24 de l'LTC. Les dades referides al cobrament d'un determinat complement retributiu, en principi no serien dades especialment protegides (art. 9 RGPD i art. 23 LTC), de manera que caldrà tenir en compte els criteris de l'article 24.2 de l'LTC, segons el qual: "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: (...) Un dels objectius de la legislació de transparència 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, del qual forma part l'ICS. 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. La finalitat de la Llei de transparència és, segons es desprèn de l'article 1.2 LTC, establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública. Així, 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 a un representant dels treballadors (el reclamant vincula la seva sol·licitud d'informació sobre el complement de coordinació, a les seves "funcions i interès legítim com a representant dels treballadors"), en relació amb la informació que pugui ser rellevant per al desenvolupament de les seves funcions. Aquesta seria una qüestió rellevant a tenir en compte als efectes de la ponderació (art. 24.2 LTC), ja que la normativa aplicable (TRLEBEP, ET i Estatut marc) reconeix l'exercici de les funcions de representació als corresponents òrgans de representació dels treballadors. Per tant, si el reclamant forma part dels òrgans de representació dels treballadors de l'ICS, caldrà tenir en compte si l'accés a la informació sol·licitada pot tenir relació amb el compliment d'aquestes funcions legítimes de representació, com apunta el propi reclamant. Un altre element rellevant serà la naturalesa de la informació a la qual es vol accedir. L'apartat 9.6.1 del II Acord de la Mesa Sectorial de Negociació de Sanitat sobre les condicions de treball del personal estatutari de l'ICS (en endavant, II Acord), aprovat per Resolució TRI/4240/2006, de 27 de novembre, inclou diferents complements retributius referits a les "Funcions de responsabilitat, coordinació i direcció en l'àmbit de l'atenció primària", entre d'altres, el següent: "Complement de coordinació EAP. S'abonarà al personal sanitari de l'equip d'atenció primària al qual se li assignin



les funcions de director/a de l'equip o adjunt/a de direcció, en els termes previstos pel Decret 53/2006, de 28 de març, de mesures de reforma de l'Institut Català de la Salut. S'estableixen dos nivells retributius, en funció del volum i la complexitat de les tasques de coordinació pròpies de cada equip, atenent al nombre de professionals que hi presten serveis, la població adscrita i el nombre de municipis que integren l'àrea bàsica de salut corresponent, si escau. L'import anual d'aquest complement s'abonarà en catorze pagues. (...)” Afegim que en el document “Llibre de retribucions 2020. Personal estatutari de l'ICS” (disponible al web de l'ICS), es fa referència al “Complement coordinació EAP/Unitat docent/Adjunt-a”, com a complement corresponent al personal sanitari del Grup A1 (personal facultatiu especialista d'equip d'atenció primària i facultatiu especialista APD), i al “Complement coordinació EAP/Unitat docent”, com a complement corresponent al personal sanitari del Grup A2 (personal sanitari d'infermeria, treballador social adscrit als equips d'atenció primària i practicant APD). Per la informació de què es disposa, sembla que el reclamant s'estaria referint a treballadors que perceben aquests “complements de coordinació”, per tenir assignades funcions de responsabilitat, coordinació i direcció en l'àmbit de l'atenció primària (ap. 9.6.1 II Acord). En aquest punt, convé referir-se a les previsions de l'LTC en relació amb les obligacions de publicitat activa, en concret, l'article 11.1 de l'LTC, que estableix que s'han de fer públiques: “b) Les retribucions, indemnitzacions i dietes, les activitats i els béns dels membres del Govern, dels alts càrrecs de l'Administració pública i del personal directiu dels ens públics, les societats, les fundacions i els consorcis, i les indemnitzacions que han de percebre en deixar d'exercir el càrrec. (...). La informació general sobre les retribucions, indemnitzacions i dietes percebudes pels empleats públics, agrupada en funció dels nivells i els cossos.” En relació amb això, l'article 20 de la Llei 8/2007, de l'ICS, concreta quins serien els càrrecs directius de l'ICS: “1. És càrrec directiu de l'Institut Català de la Salut qui hi desenvolupa tasques de gerència o de direcció professional amb autonomia i plena responsabilitat només limitades pels criteris i les instruccions directes emanats dels òrgans superiors de govern de l'Institut. El personal directiu de l'Institut ocupa el lloc de treball en virtut d'un contracte laboral d'alta direcció. (...)” Si es tractés de personal directiu, les esmentades previsions justificarien no només el lliurament de la informació sol·licitada, sinó també la seva publicació. Ara bé, per la informació de què es disposa, no sembla que es pugui atribuir als treballadors que perceben el complement de coordinació EAP la qualificació de “càrrecs directius” en els termes de l'article 20, citat. Segons argumenta la Resolució de l'ICS, de 19 de març de 2021, que desestima la sol·licitud del reclamant, els professionals que perceben el complement retributiu objecte de reclamació, “no ocupen llocs de personal directiu de l'ICS, ni són personal eventual de confiança, sinó que ocupen llocs de gestió clínica (apartat 7 de la disposició addicional setena de la Llei 8/2007, de l'ICS).” Segons la Disposició addicional setena, apartat 7, de la Llei 8/2007, de 30 de juliol, de l'ICS: “Tenen la consideració



de funcions de gestió clínica les descrites a l'article 10 de la Llei de l'Estat 44/2003, del 21 de novembre, d'ordenació de les professions sanitàries, i en particular les funcions assignades a les direccions i subdireccions mèdiques, a les direccions i subdireccions d'infermeria, a les direccions clíniques, als de cap de servei i de secció del serveis jerarquititzats d'atenció hospitalària i d'atenció primària, als adjunts i als supervisors d'infermeria, i als directors i als adjunts d'equip d'atenció primària i d'atenció continuada i urgències de base territorial (ACUT).” Per tant, en principi, sembla clar que els professionals sobre els que es demana informació no estarien afectats per la previsió de l'article 11.1.b) LTC, ja que no serien “personal directiu”. (...) Aquesta Autoritat ja ha vingut sostenint el criteri (IAI 3/2019, IAI 33/2019, IAI 44/2019, o IAI 1/2021), que les obligacions de transparència de l'article 11.1.b) LTC es poden fer extensives respecte les sol·licituds d'accés a informació que afecten el personal que ocupa llocs d'especial confiança o d'especial responsabilitat dins d'una organització, 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. En el cas que ens ocupa, es donen diferents elements que habilitarien aplicar el dit criteri. En concret, segons la normativa, els càrrecs de director/a i d'adjunt/a a la Direcció dels EAP són proveïts pel sistema de lliure designació (art. 17 Decret 53/2007), el qual comporta un major marge de discrecionalitat respecte d'altres sistemes de nomenament. També sembla innegable que el nomenament per a aquest càrrec implica l'atribució a determinats treballadors d'un major grau de responsabilitat dins l'organització, respecte d'altres treballadors del mateix Grup o categoria, i que el nomenament comporta també un major nivell retributiu que, a més, pot variar dins el mateix Grup. En aquest sentit, el complement en qüestió consisteix en dos nivells retributius diferents en funció de diferents factors, com ara el volum i la complexitat de les tasques de coordinació pròpies de cada equip, el nombre de professionals que hi presten serveis, la població adscrita o el nombre de municipis que integren l'àrea bàsica de salut corresponent (apartat 9.6.1 II Acord, i “Llibre de retribucions 2020”). Per tant, també sembla que hi hauria cert grau de discrecionalitat en l'atribució d'un o altre nivell retributiu. En segon lloc, cal atendre també a la naturalesa del complement de coordinació sobre el que es demana informació. Per la informació disponible (apartat 9.6.1 II Acord), no va associat a un determinat lloc sinó a determinats treballadors que passen a desenvolupar determinades funcions. A més, el complement pot tenir una quantia diferent en funció del grup al que pertany el treballador i en funció de diferents factors (art. 17.1 Decret 53/2007). Per tant, és clar que la quantia concreta percebuda per determinats treballadors per aquest concepte, no és coneguda a través de la informació continguda en la relació de llocs de treball (RLT), sinó que en el seu atorgament hi ha un marge de discrecionalitat, que pot justificar en major mesura la necessitat de control. Front els arguments que s'han exposat, és cert que la difusió



d'informació relativa als ingressos d'un treballador, pot facilitar l'obtenció d'un perfil econòmic d'aquest, que pot acabar causant una afectació en diferents ordres (professional, personal, financer, etc.). Però també s'ha de tenir en compte que en aquest cas no es tractaria d'accedir als ingressos del treballador sinó només a un determinat complement, que, per la seva quantia tampoc sembla que pugui acabar oferint un perfil econòmic del treballador. Els elements que s'han esmentat comporten que el dret a la protecció de dades de les persones afectades hagi de cedir davant l'interès públic en el coneixement de la informació, i que per tant la identitat (nom i cognoms) dels treballadors que perceben el complement retributiu, pugui ser coneguda. Així, en la ponderació dels drets que cal fer respecte de la sol·licitud d'accés a la informació, és a dir, en el que podríem anomenar "test de l'interès públic" que ha de determinar si l'accés a la informació contribueix a un millor coneixement dels criteris d'organització i funcionament de l'Administració pública i de com s'assignen els recursos públics, es pot considerar que l'accés a la informació sol·licitada pot ser rellevant per al control de la utilització d'aquests recursos públics. 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 a un representant dels treballadors com seria el cas del reclamant, en relació amb la informació que pugui ser rellevant per al desenvolupament de les seves funcions. Pels motius exposats, tenint en compte les característiques associades al complement retributiu sobre el que es demana informació, la normativa de protecció de dades no impediria comunicar al representant dels treballadors la informació individualitzada que sol·licita, amb indicació de la identitat (nom i cognoms dels afectats), sobre el complement de coordinació corresponent als anys 2019- 2020. Finalment, fem notar que el reclamant no sol·licita conèixer el nom i cognoms dels afectats, sinó únicament determinades xifres del NIF ("xifres 4^a, 5^a, 6^a i 7^a del NIF), que en principi no permeten la identificació dels treballadors afectats de forma directa. S'ha de fer notar que el fet de facilitar la informació només amb aquestes quatre xifres del DNI (i sense els noms i cognoms) no constitueix una bona tècnica si el que es pretén és garantir l'anonimat de les persones afectades, atès que a través d'aquestes xifres pot ser relativament fàcil acabar identificant les persones afectades, especialment si qui rep la informació forma part dels òrgans de representació dels treballadors. Per tant, no té sentit facilitar la informació amb aquestes quatre xifres. En qualsevol cas, tot i que, com s'ha apuntat, la normativa de transparència podria justificar l'accés a la informació sol·licitada identificant les persones amb noms i cognoms, tenint en compte que dels termes de la sol·licitud del reclamant sembla desprendre's que al reclamant no li interessa conèixer la identitat de les persones afectades, sinó només individualitzar-les, es podria plantejar, com a solució més garantista amb el dret a la protecció de dades, la possibilitat de lliurar la informació atribuint un codi no desxifrabable pe tercers, en lloc de les quatre xifres del DNI sol·licitades pel reclamant".



11. Entre el 29 d'abril i el 10 de maig de 2021 la GAIP rep 6 al·legacions de terceres persones afectades per la Reclamació, que es poden classificar de la següent manera: dos no autoritzen la divulgació de les dades sol·licitades perquè això vulneraria el dret a la confidencialitat de les dades de les persones afectades; una no està d'acord a facilitar les seves dades per manca d'una raó plausible que ho justifiqui i perquè no s'indica què es pensa fer amb elles; una demana que no es donin a conèixer dades personals seves sense el seu consentiment, sense saber la finalitat i sense assessorament i garantia de compliment de la normativa legal; una considera que ha de prevaldre el dret a la intimitat de la persona, que es veuria conculcat amb la difusió de la informació sol·licitada, fins i tot si es dona amb la pseudoanonimització demanada a la sol·licitud; i una no dóna la seva conformitat a divulgar la informació que l'afecta.

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 substitueixen 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 d'accés a la informació sol·licitada

La informació sol·licitada (relació dels professionals de la Gerència Territorial Catalunya Central de l'ICS que van percebre el complement de coordinació EAP/ Unitat Docent / Adjunt-a de personal sanitari - grup A1 i grup A2, en els anys 2019 i 2020, amb indicació de les dades següents: xifres 4a, 5a, 6a i 7a del NIF, codi d'Unitat Productiva, codi de Servei d'Atenció Primària, categoria professional, import anual que han percebut; codi del complement, C1 o C2) sens dubte és informació pública, ja que forma part de la informació retributiva i de recursos humans d'un organisme públic com l'ICS. En conseqüència, i en aplicació dels articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, qualsevol persona té dret a accedir-hi, llevat que concorrin límits legals al dret d'accés a la informació pública que puguin determinar-ne la denegació.

L'ICS invoca la normativa de protecció de dades personals per a justificar la denegació de la informació sol·licitada. Certament, les xifres demanades del NIF permeten esbrinar sense massa dificultat la identitat de les persones afectades, i més encara si es combinen amb algunes de les altres dades de la sol·licitud; per tant, estem davant d'una sol·licitud que afecta la protecció de les dades personals de les persones concernides. Cal valorar fins a quin punt aquesta afectació pot comportar la denegació de la informació pública demanada.

Les dades sol·licitades en el marc d'aquesta Reclamació (identitat relativa, percepció d'un complement i dades professionals) no són les especialment protegides per l'article 23 LTAIPBG, ni les merament identificatives regulades per l'article 24.1 de la mateixa llei. Per tant, la seva divulgació ha d'atendre a allò previst 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”. L'informe de l'APDCAT aportat a aquest procediment (anterior 10) fa una detallada i rigorosa ponderació, a la qual es remet aquesta Resolució,



que conclou que l'accés a la informació pública sol·licitat ha de prevaldre damunt de la protecció de les dades personals afectades. El principal factor que decanta aquesta ponderació és la consideració de què el personal que percep el complement sol·licitat és designat pel sistema de lliure designació, que comporta un major grau de discrecionalitat, i que el compliment del qual es demana informació no es reflecteix necessàriament a la informació associada al lloc de treball i també té un factor considerable de discrecionalitat; aquests elements justifiquen la necessitat de facilitar l'escrutini públic sobre la disposició dels recursos econòmics amb el complement en qüestió. A més, el fet de tractar-se únicament d'un complement, la seva divulgació no comporta difondre informació econòmica significativa de les persones afectades. Tots aquests elements portarien a concloure que qualsevol persona té dret a la informació sol·licitada, inclosa la identitat de les persones que perceben el complement demanat.

L'informe de l'APDCAT subratlla també que si qualsevol persona té dret a la informació sol·licitada, més n'ha de tenir la persona reclamant, que actua en les seves funcions de representació del personal de l'ICS. Sense qüestionar aquesta asseveració, la Resolució deixa al marge aquest darrer argument, perquè la seva presa en consideració ha estat qüestionada per l'informe de l'ICS, degut al fet de no invocar-lo al formular la sol·licitud. Com que la concurrència de la representativitat sindical invocada a la Reclamació és innecessària per fonamentar l'accés a la informació pública sol·licitat, per raons d'economia la Resolució deixa deliberadament de banda el debat suscitat en torn d'aquesta qüestió.

Finalment, l'informe de l'APDCAT també assenyala la conveniència de facilitar la informació sol·licitada associada a un codi que garanteixi més eficaçment l'anonimat de les persones afectades que les quatre últimes xifres del NIF sol·licitades; aquesta indicació es basa en la consideració que, al demanar les quatre últimes xifres del NIF, es dona per suposat que per al reclamant no és rellevant la dada de la identitat de les persones afectades, motiu pel qual es podria optar per una opció de pseudoanonimització efectiva d'elles. La Resolució no comparteix aquesta opció, perquè considera que no es pot excloure que el sindicat reclamant vulgui no només individualitzar les dades sol·licitades, sinó també poder creuar-les amb altres dades associades precisament a les quatre xifres del NIF sol·licitades, i si la ponderació conclou categòricament que qualsevol persona té dret a accedir a la informació sol·licitada, inclosa la identitat de les persones que perceben el complement (és a dir, el reclamant podria haver demanat, i obtingut, el nom i cognoms de les persones perceptores del complement), la mera presumpció de què la identitat no és una dada necessària per a la persona reclamant no justifica restringir l'abast del dret que s'ha reconegut incloent la identitat de les persones afectades.

Per tant, a la vista de les anteriors consideracions, és procedent concloure que la persona reclamant té dret a la informació sol·licitada, en els termes que l'ha demanada.

3. La consulta a les persones afectades i els seus efectes

L'antecedent 11 posa de manifest que, arran del trasllat de la Reclamació fet per la GAIP a les persones afectades, algunes d'elles han formulat al·legacions d'oposició al lliurament de la informació sol·licitada.



En general, cap de les al·legacions rebudes per la GAIP és impeditiva de l'accés sol·licitat. Les persones afectades han de tenir en compte, tal com argumenten els fonaments jurídics de la Resolució i l'informe de l'APDCAT indicat a l'antecedent 10, que l'accés a les dades personals que consten a la informació pública sol·licitada es regeix per l'article 24.2 LTAIPBG, el qual proporciona l'autorització legal necessària per poder accedir a les dades personals afectades, prèvia ponderació entre els interessos en joc, sense que sigui rellevant, a aquests efectes, l'autorització o l'oposició de les persones afectades. Les al·legacions d'aquestes persones haurien pogut dur a denegar la informació sol·licitada en el cas d'aquelles que haguessin posat de manifest circumstàncies personals en les quals l'accés a les dades sol·licitades hagués causat un perjudici singular que hagués de prevaldre damunt del dret d'accés. Però no és aquest el cas, perquè totes les al·legacions es limiten a fer consideracions molt generals, sense concretar cap perjudici singular determinat.

Nogensmenys, s'ha de tenir en compte que l'article 34.3 LTAIPBG estableix que "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". Per tant, en l'execució de la Resolució s'ha de tenir en compte la necessitat d'aquesta demora en el lliurament de la informació sol·licitada, de manera que la informació relativa a les persones que amb les seves al·legacions s'han oposat a l'accés sol·licitat no es podrà facilitar a la persona reclamant fins que no hagin passat dos mesos des de la notificació de la Resolució, garantint d'aquesta manera el seu dret a impugnar-la judicialment.

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 13 de maig de 2021, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 249/2021 i declarar el dret de la persona reclamant a la relació dels professionals de la Gerència Territorial Catalunya Central de l'ICS que van percebre el complement de coordinació EAP/ Unitat Docent / Adjunt-a de personal sanitari - grup A1 i grup A2, en els anys 2019 i 2020, amb indicació de les dades següents: xifres 4a, 5a, 6a i 7a del NIF, codi d'Unitat Productiva, codi de Servei d'Atenció Primària, categoria professional, import anual que han percebut; codi del complement, C1 o C2.
2. Anul·lar la Resolució de l'ICS de 19 de març de 2021, indicada a l'antecedent 3, que va desestimar la sol·licitud d'informació pública de la persona reclamant.
3. Requerir a l'ICS que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies, sens perjudici de l'apartat següent.
4. L'ICS ha de demorar el lliurament de la informació relativa a les persones que, amb les seves al·legacions, s'han oposat a l'accés a la informació que les afecta, d'acord amb allò previst per l'article 34.3 LTAIPBG.
5. 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.
6. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
7. Notificar a l'ICS les al·legacions formulades a la GAIP per les persones afectades, als efectes del previst per l'apartat 4.
8. Comunicar aquesta resolució a les terceres persones afectades que han manifestat oposició al lliurament de la seva informació a la persona reclamant.



9. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 249/2021 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.