

Resolució 742/2021, de 13 d'agost

Número d'expedient de la Reclamació: 490/2021

Administració reclamada: Institut Català de la Salut

Informació reclamada: Diverses dades dels professionals de l'ICS a Catalunya Central.

Sentit de la Resolució: Estimació parcial

Resum: Si bé és cert que l'article 32.c LTAIPBG atribueix la competència per resoldre les sol·licituds d'accés a la informació pública "en el cas de les sol·licituds adreçades a organismes autònoms, entitats de dret públic, societats i fundacions públiques, consorcis i universitats públiques, al seu òrgan de direcció i de govern", es tracta d'una previsió a efectes sobretot de responsabilitat per resoldre i de garantia del dret d'accés, i del seu eventual incompliment difícilment se'n poder derivar perjudicis per a la persona sol·licitant de la informació, com podria ser el cas d'introduir en qualitat d'obligatori un nou tràmit, no previst pel legislador, de necessitat d'un recurs d'alçada com a requisit per poder accedir a una instància de garantia independent de l'Administració autora de la resolució impugnada. L'ICS pot considerar, com s'ha dit més amunt, que les sol·licituds d'informació en el marc de les relacions regulades per la legislació sindical hagin de seguir un procediment diferent al que s'aplica a la resta d'altres sol·licituds d'informació pública; però no és admissible en dret que aquesta opció organitzativa de l'Institut hagi de tenir com a conseqüència l'afebliment de garanties jurídiques del dret d'accés a la informació pública de la persona reclamant, com seria el cas de condicionar l'admissibilitat de la Reclamació a la interposició prèvia d'un recurs d'alçada o, pitjor encara, d'excloure la via de reclamació a la GAIP, com semblen pretendre les consideracions de l'informe de l'ICS. L'article 24.1 estableix el principi general d'accés a la informació pública que contingui dades merament identificatives relacionades amb l'organització o amb el funcionament de l'Administració; aquest precepte és parcialment aplicable a aquest procediment, concretament a la part de la sol·licitud que demana la identitat i la categoria professional i el càrrec que ocupen les persones que treballen a la demarcació territorial de Catalunya Central de l'ICS, perquè aquestes dades són efectivament merament identificatives i relacionades amb l'organització de l'Administració. No hi ha un règim especial d'accés a la informació sindical, que segons la disposició addicional 1ª.2 LTAIPBG hagi de ser objecte d'aplicació preferent a la regulació general del dret d'accés a la informació pública, perquè la legislació sindical i l'EBEP no regulen quelcom que pugui ser qualificat de règim especial (que requeriria com a mínim la definició acurada de l'objecte, l'abast del dret, el procediment d'exercici i les garanties), sinó merament la determinació d'algunes informacions que han de ser facilitades a la representació sindical, que és molt diferent. La retribució anual percebuda per una persona al servei de l'Administració és una dada que revela significativament la seva capacitat econòmica i adquisitiva i, en conseqüència, molt més invasiva que les informacions sol·licitades sobre els tres complementos retributius, les indemnitzacions i les dietes, que ni revelen dades personals especialment protegides, ni per la seva quantia són especialment indicatòries de solvència econòmica o de poder adquisitiu. A més, l'atribució a les empleades i als empleats beneficiaris dels conceptes retributius sobre els quals es demana informació és fàcil que obeeixi a factors d'una certa discrecionalitat, de manera que és molt probable que, com a mínim alguns d'aquests conceptes retributius, es trobin dins l'àmbit de dades que segons el criteri conjunt del CTBG i l'AEPD, invocat per l'ICS, està justificat que siguin objecte d'informació singularitzada, inclosa la identitat de les persones que els perceben. 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 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.

Paraules clau: Organismes de la Generalitat. Representació del personal. Retribucions. Complementos retributius. Dietes. Reclamació contra desestimació. Drets sindicals. Règims especials d'accés. Peu de recursos. Finalitat de l'accés.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 29 de maig de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 490/2021, presentada per un representant dels treballadors i càrrec sindical contra la Gerència Territorial de la Catalunya Central (GTCC) de 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 26 de març de 2021 la persona reclamant, tot fent constar la seva condició de representant dels treballadors i càrrec sindical, demana la informació següent a la GTCC de l'ICS: "De cadascun dels professionals de la GTCC en els anys 2019, 2020, i 2021: --> les xifres 4ª, 5ª, 6ª i 7ª del NIF --> Nom i cognoms --> Categoria professional en la que presta serveis el/la professional. --> Càrrec ocupat (si n'ocupa algun). --> Les retribucions complementàries percebudes següents: Plusos de jornada, Atenció continuada per jornada complementària, Atenció continuada per serveis extraordinaris, Indemnitzacions percebudes, Dietes percebudes".
3. La resolució de 28 de maig de 2021 de la Gerent territorial de l'ICS desestima la sol·licitud anterior sobre la base de les consideracions següents: "La doctrina de les recents resolucions del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), pel que fa a la interpretació de la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTAIBG), normativa bàsica pel que fa a la transparència i l'accés a la informació pública, estableix que en el cas que la informació requerida inclogui dades de caràcter personal, l'òrgan, organisme o entitat responsable de la mateixa, a l'hora d'autoritzar l'accés, haurà de realitzar cas per cas la ponderació d'interessos i drets prevista a l'article 15.3 LTAIBG. La Resolució núm. 117/2016, de 12 d'agost, del CTBG, entre d'altres, concreta més detalladament l'abast del personal respecte del qual prima l'interès públic sobre els drets a la intimitat o la protecció de dades de caràcter personal i, especialment, quan ens trobem davant una petició d'informació sobre dades retributives dels empleats públics, com és el cas que ens ocupa. D'acord amb aquest criteri, que cal projectar a la qüestió plantejada, es considera que en la informació referent als llocs de treball de major nivell de responsabilitat i major autonomia en la



presa de decisions o a aquells la provisió dels quals es realitzi amb un cert grau de discrecionalitat o es justifiqui en l'existència d'una especial relació de confiança, prevaldrà com a regla general l'interès públic sobre la protecció de dades i la intimitat. No obstant, en la informació referent als llocs de menor nivell de responsabilitat i autonomia o als llocs la provisió dels quals es verifica per procediments reglats o no impliquen una relació d'especial confiança, prevaldrà, també amb caràcter general, el respecte a la protecció de dades i a la intimitat.

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 els tres casos, l'interès dels ciutadans en conèixer les retribucions o nomenaments dels treballadors públics 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. Així, en aplicació d'aquest criteri conjunt, la Resolució 117/2016 del CTBG estableix diferents categories d'empleats públics, respecte de les quals la rellevància de la informació relativa a les seves retribucions obtingudes es trobarà, en ordre decreixent, vinculada a la finalitat de transparència establerta en la Llei. Pel que fa al cas que ens ocupa, cal fer avinent que la informació sol·licitada dels professionals de la Gerència Territorial Catalunya Central durant els anys 2019, 2020 i 2021 no s'encabeixen en cap de les categories establertes pel CTBG 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 en l'escala de nivells funcionaris amb que es classifiquen els llocs de treball, motiu pel qual cal concloure que 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 es proveeixen per mecanismes reglats i 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 aquest sentit, projectant aquest criteri per 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 al cas concret, cal encabir el personal afectat per la sol·licitud del Sr. xxxx en la quarta categoria a què el CTBG fa referència en la seva Resolució 117/2016 com a "restantes *empleados públicos*", i que reproduïm



literalment a continuació, atès que esdevé el criteri que permet denegar l'accés sol·licitat en el cas que ens ocupa: *“La última categoría a tomar en consideración comprendería a los restantes empleados públicos, que han obtenido un determinado puesto de trabajo a través de los procedimientos establecidos en la legislación reguladora de la función pública, con independencia de quién ostente la titularidad del órgano superior o directivo del que dependan. La información referente a este personal resultará, con carácter general, de escasa relevancia para el logro de los objetivos que justifican el derecho de acceso a la información pública, de modo que debería considerarse que el objetivo de transparencia resulta insuficiente para limitar el derecho de estos empleados públicos a la protección de sus datos personales. De este modo, en relación con este colectivo, la ponderación establecida en el artículo 15.3 de la LTAIBG operaría, con carácter general, a favor de la denegación de la información.”* En conseqüència, d'acord amb el criteri general del CTBG i de l'AEPD, no existeixen raons d'interès públic suficients per donar accés a la informació sobre les retribucions complementàries percebudes pel personal 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, motiu pel qual escau la desestimació del dret d'accés a la informació sol·licitada pel Sr. xxxx. En tant que el senyor xxxx sol·licita informació com a representant de la Secció Sindical xxxx li és d'aplicació l'article 40 .1. del Text Refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (RCL 2015, 1695, 1838), al establir les funcions de les Juntes de Personal i dels Delegats de Personal, i relaciona aquelles relatives a rebre informació sobre l'evolució de les retribucions, sobre el trasllat d'instal·lacions i revisió de sistemes d'organització i mètodes de treball, sobre les sancions molt greus que s'hagin imposat, sobre la jornada de treball i l'horari de treball, vigilar el compliment de les condicions de treball i prevenció de riscos laborals i col·laborar amb l'Administració pel compliment de la productivitat. El dret a la llibertat sindical compren el dret a la informació per accedir a documentació, en els termes expressats per l'article 40.1 del Text Refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic i 10.3.1. de la Llei Orgànica de Llibertat Sindical (RCL 1985, 1980). El reconeixement del dret fonamental de llibertat sindical no està exempt de límits, doncs és sabut que els drets fonamentals no són drets absoluts ni il·limitats. En el cas aplicable, el dret fonamental de la llibertat sindical, respecte a l'accés a documentació i informació, es produeix pel reconeixement constitucional d'un altre dret fonamental, el de la protecció de dades de caràcter personal. En aquest sentit, Sentència del TS 160/2021, de 9 de febrer Sala Contenciosa Administrativa, Secció 4 s'expressa en el sentit següent: *“Pues bien, ni el expresado artículo 10.3.1ª, por lo que se refiere a la equiparación, a estos efectos, de los delegados sindicales, con los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas, respecto del "acceso a la misma información y documentación", ni el citado artículo 40.1.a) que señala como*



función de los delegación de personal "recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento", describen un supuesto legalmente previsto que excepcione el consentimiento de los interesados a los efectos del artículo 11.2.a) de la Ley de 1999, en un caso como el examinado en el que se solicita una cuantiosa e indiscriminada cesión de datos, sin proporcionar una mínima explicación, al tiempo de su solicitud, de la necesidad o relevancia de esos datos para el ejercicio de sus labores sindicales. Resulta relevante, por tanto, que medie la debida relación entre los datos personales del personal estatutario que se solicitan, con la importante función sindical que se desarrolla. De modo que únicamente cuando estos datos personales son necesarios para el ejercicio de las labores sindicales, podrían considerarse excepcionados del consentimiento, pero no cuando se encuentran desvinculados o se desconozca su relación, al no haberse puesto de manifiesto su conexión con dichas funciones sindicales. En la solicitud que obra al folio 13 del expediente administrativo, cuando se solicita la documentación e información, no se expresa ninguna explicación, ni se hace ninguna referencia o mención, sobre la utilidad de la misma para el cumplimiento de sus tareas sindicales. Tampoco se intenta vincular su solicitud de datos con las tareas legalmente atribuidas a los representantes sindicales. Dicho de otro modo, no se justificaron las razones por las que para el ejercicio de su función sindical resultaba necesario, relevante, o simplemente conveniente, que se procediera a ese volcado masivo e indiscriminado de datos personales. En conseqüència, el senyor xxxx no pot invocar la seva representació com excusa per accedir a tot tipus de documentació per infringir el dret fonamental a la protecció de dades”.

4. La Reclamació presentada el 29 de maig de 2021 invoca en defensa del dret d'accés a la informació sol·licitada l'article 25 del Decret 8/2021 ("Retribucions, indemnitzacions i dietes. 1. Als efectes de la lletra e) de l'article 11.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'entén per: a) Retribucions: la compensació econòmica que es pugui percebre per la feina desenvolupada. S'ha de donar informació sobre la retribució anual bruta global dels diferents cossos i nivells, amb detall de les retribucions bàsiques i els complements que corresponguin segons la normativa, i el conveni o els acords fora de conveni que resultin d'aplicació. En aquest sentit, s'han de publicar les taules retributives del personal al servei de les administracions públiques, amb indicació de les retribucions bàsiques i les complementàries, en cas de personal funcionari, i amb indicació de les retribucions bàsiques, complement d'antiguitat, pagues extraordinàries i altres complements i plusos específics segons conveni o fora de conveni, en el cas de personal laboral. b) Dietes: quantitats que s'acrediten diàriament com a compensació econòmica per satisfer les despeses de manutenció i allotjament que poden originar les comeses de servei i l'assistència a cursos fora de la localitat del lloc de treball habitual. c) Indemnitzacions: altres quantitats que es puguin percebre per raó de la prestació de serveis a l'administració pública. S'hi inclouen, entre d'altres,



les indemnitzacions per despeses de viatge, per la utilització de qualsevol mitjà de transport per raó de la prestació de serveis, les indemnitzacions per trasllat de residència forçós del lloc de treball habitual amb canvi de localitat, els drets d'assistència per la participació en tribunals de selecció de personal o en la pràctica de proves d'aptitud, per la col·laboració en cursos i activitats de formació i perfeccionament del personal organitzats per l'administració pública i per la concurrència a reunions dels seus òrgans col·legiats o a consells d'administració de les entitats del seu sector públic, així com les indemnitzacions per raó de l'extinció de la vinculació laboral. 2. L'Administració de la Generalitat i les entitats del seu sector públic han de fer públiques, amb caràcter agregat, total i anual, amb identificació del nom i cognoms, i amb una periodicitat mensual, les retribucions, indemnitzacions i dietes efectivament percebudes pel personal al servei de les administracions públiques al qual es refereix l'article 20.2.a) d'aquest decret. 3. En relació amb les indemnitzacions i dietes, les administracions locals i les entitats del seu sector públic han de publicar les quanties que aprovi la corporació anualment per aquest concepte i que venen determinades en les bases d'execució del pressupost. Aquest apartat s'ha d'actualitzar cada vegada que hi hagi una actualització o canvi en el sistema retributiu o en les quanties amb l'aprovació del nou pressupost”).

5. El 3 de juny de 2021 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.
6. El 3 de juny 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.
7. El 14 de juny de 2021 la GAIP demana l'informe de l'Autoritat catalana de protecció de dades previst per l'article 42.8 LTAIPBG i informa les parts de l'ampliació del termini per resoldre que comporta aquest fet.
8. El 22 de juny de 2021 la GAIP rep l'informe de l'ICS, còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva la Reclamació i les llistes de les més de 1700 terceres persones afectades per la Reclamació. L'informe de l'ICS argumenta que la sol·licitud d'informació formulada per la persona reclamant no és pròpiament una sol·licitud d'accés a la informació pública (SAIP) en sentit formal, sinó d'informació en el marc de les relacions regulades per la legislació sindical; en conseqüència, la resolució reflectida a l'antecedent 3 és adoptada per la Gerent territorial, i no per la Direcció de l'ICS, a qui correspondria resoldre les SAIP, i a la



resolució de la Gerent territorial li correspon, com indica el peu de recursos, la via de recurs l'alçada, i no la de reclamació a la GAIP, que no seria competent en aquesta mena de procediments, perquè, a diferència del previst per l'LTAIPBG, la resolució impugnada no exhaureix la via administrativa. En conseqüència, l'ICS demana la inadmissió de la Reclamació. Seguidament l'informe reitera alguns dels arguments de la resolució impugnada i conclou el següent: "1.- Procedeix inadmetre la reclamació formulada davant la GAIP pels motius exposats a l'apartat II d'aquest informe. 2.- En cas que no s'inadmeti la reclamació, l'aplicació dels arguments i criteris posats de manifest en aquest informe justifiquen la denegació de les dades sol·licitades. 3.- En cas que no s'inadmeti ni tampoc es desestimi de pla la reclamació, una possible estimació hauria de ser en tot cas parcial i circumscrita a l'obtenció de les dades relatives a la identificació amb noms i cognoms dels professionals de la GTCC que siguin personal directiu o bé que ocupin algun dels llocs que contempla l'article 20.2.a del Decret 8/2021, o bé es tracti de personal que ocupa llocs com a responsables dels òrgans de l'estructura organitzativa interna de l'ICS (organigrama SAC), ja que aquests són els únics supòsit i termes en què en termes d'obligacions legals en matèria de publicitat activa, es contempla donar publicitat als noms i cognoms dels professionals que formen part de la plantilla. I, pel que fa a dades retributives, indemnitzacions i dietes sol·licitades, aplicant el mateix criteri, el seu accés només estaria justificat en els mateixos termes que es contemplin en les obligacions de publicitat activa i en relació amb els mateixos col·lectius d'empleats públics, és a dir, en relació amb el personal directiu i amb els ocupants dels llocs a que fa referència l'article 20.2.a del Decret 8/2021, en cas que existís alguna persona d'aquests col·lectius que hagués percebut les retribucions, dietes o indemnitzacions sobre les quals es demana l'accés. Tot això, en el benentès que quan es formula la sol·licitud, ja era vigent el Decret 8/2021. Per tots aquests motius, l'ICS considera i sol·licita que la reclamació davant la GAIP sigui inadmesa o bé desestimada totalment i, subsidiàriament, estimada parcialment, exclusivament en els termes exposats en aquestes conclusions".

9. El 12 de juliol de 2021 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou el següent: "La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés del reclamant a les retribucions complementàries sol·licitades, així com a les dietes i les indemnitzacions corresponents al personal que ocupi llocs directius, de confiança, de lliure designació, d'especial responsabilitat dins la GTCC, o que impliquin alts nivells retributius, en els termes del FJ VI d'aquest informe. Pel que fa a la resta de persones treballadores de la GTCC, la normativa de protecció de dades no impediria l'accés al llistat de retribucions complementàries, dietes i indemnitzacions percebudes durant el període de temps sol·licitat, sempre que aquesta informació es faciliti substituint el nom i cognoms de les persones treballadores per un codi que no permeti identificar-les". Aquestes conclusions es fonamenten en les consideracions següents: "La normativa específica preveu que els representants dels treballadors han de poder accedir a informació per al desenvolupament de les



seves funcions de negociació i defensa dels drets dels treballadors, incloent determinada informació en matèria retributiva. Així, segons l'article 40.1 del TRLEBEP, les juntes i delegats de personal tenen les següents funcions, entre d'altres: "a) Recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento." Segons l'article 64.1 de l'ET el comitè d'empresa té dret a ser informat i ser consultat, en els termes d'aquest mateix article, sobre les diverses qüestions que poden afectar els treballadors, sobre la situació de l'empresa, i sobre l'evolució de l'ocupació a l'empresa, o les previsions de contractació, etc. Segons l'article 80.2 de l'Estatut marc, han de ser objecte de negociació a les meses de negociació (art. 80.1), entre d'altres qüestions, la determinació i aplicació de les retribucions del personal estatutari (apartat a)), la regulació de la jornada laboral, el temps de treball i el règim de descansos (apartat e)), i, en general, totes aquelles matèries que afectin a les condicions de treball i a l'àmbit de relacions del personal estatutari i les seves organitzacions sindicals amb l'Administració pública o el servei de salut (apartat k)). Com es desprèn de les previsions de la normativa exposada, la informació retributiva que segons la normativa aplicable caldria facilitar als representants dels treballadors, no és informació associada o individualitzada per a cada treballador, sinó que seria informació general. La normativa esmentada permetria, per exemple, facilitar al representant dels treballadors que sol·licita la informació, els imports agregats que perceben en concepte de determinats complements retributius els diferents grups professionals afectats (tots els que treballen a la GTCC, segons els termes de la reclamació), però no sembla que es pugui comunicar la informació amb el grau de detall i de vinculació amb persones afectades que el reclamant demana conèixer, en base a la normativa específica citada. En aquest punt, cal destacar la STS de 9 de febrer de 2021, relativa a la comunicació als delegats sindicals i representants dels treballadors de dades personals d'aquests, en base al marc normatiu que regula el dret d'informació d'aquests representants, a la que es refereixen tant la Resolució de 28 de maig, com l'informe de 21 de juny, de l'ICS. Tenint en compte la STS esmentada, les previsions del règim específic aplicable al dret d'accés a informació dels representants dels treballadors en la normativa aplicable, i que el reclamant sol·licita la informació "per les funcions i interès legítim com a representant dels treballadors" sense més concreció respecte la necessitat o pertinença d'accedir a la informació individualitzada de tots les treballadors afectats, no sembla que en base a aquesta normativa el representant dels treballadors hagi d'accedir a la informació sol·licitada, amb la concreció sol·licitada i amb identificació directa de tots els treballadors afectats, en els termes de la reclamació. Ara bé, sens perjudici d'això, cal fer avinent que la possible limitació d'accés a informació individualitzada del conjunt dels treballadors de la GTCC de l'ICS, en base a les previsions de la normativa esmentada, no esgota les possibilitats que els representants dels treballadors puguin accedir a aquesta informació. En aquest sentit, per analitzar la possibilitat de comunicar la informació



individualitzada dels treballadors de la GTCC de l'ICS, en els termes que sol·licita el reclamant, caldrà tenir en compte les previsions de la legislació de transparència. (...) 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 persones afectades que, en aquest cas, seria tota la plantilla de la GTCC. (...) l'LTC disposa l'obligació de publicar la identitat de les persones que han estat seleccionades per a ocupar un lloc de treball concret, fet que permetria a qualsevol ciutadà la identificació d'aquestes persones i relacionar-les amb el lloc concret per al qual han estat seleccionades, o el càrrec que se'ls hagi assignat. (...) Als efectes de la ponderació esmentada, és obvi que la vinculació de cada treballador al lloc de treball que ocupa, amb el detall del grup o categoria professional, i del càrrec que se li hagi pogut assignar (en els termes que es formula la reclamació), facilita informació laboral d'aquesta persona de la qual es podria inferir informació sobre la seva titulació, la retribució bruta aproximada o, en el cas que ens ocupa, l'àmbit territorial en el que treballa). Ara bé, tot i això, i vistes les previsions normatives esmentades, cal tenir present que es tracta de persones que ocupen llocs de treball de l'àmbit públic i subjecte a la legislació de transparència, de manera que les seves expectatives de privacitat han de comptar amb la possibilitat que qualsevol ciutadà pugui identificar-los com a tals, i conèixer certa informació sobre la seva adscripció, en aquest cas, a la GTCC. Per tant, vistes les previsions esmentades de l'LTC i la normativa aplicable al personal de l'ICS, d'entrada no sembla que es pugui denegar l'accés del representant dels treballadors a la identitat d'aquests, juntament amb la seva categoria professional i el càrrec que ocupen, si és el cas, llevat que concorri en alguna de les persones treballadores alguna circumstància especial que justifiqui limitar l'accés a la seva informació. Ara bé, el reclamant no sol·licita només aquesta informació, sinó que també demana accés a determinades retribucions complementàries, dietes i indemnitzacions de tot el personal de la GTCC, qüestió a la que ens referim a continuació. (...) Tenint en compte les previsions d'aquesta normativa, sembla clar que alguns dels treballadors que, segons la informació disponible, formarien part de la GTCC (gerent territorial, directors i adjunts de direcció d'EAP, o directors de centres hospitalaris o d'atenció primària territorial, als que fa referència l'RLT de la GTCC, segons la informació disponible) i que, per tant, estarien inclosos en la sol·licitud d'accés a informació retributiva, podrien considerar-se càrrecs directius o d'alt nivell de responsabilitat, o serien càrrecs de lliure designació, segons les previsions normatives a què hem fet esment. Respecte d'aquests càrrecs (de direcció, alt nivell retributiu o de responsabilitat, o de lliure designació), com s'ha exposat, concorren elements que farien decantar la ponderació en favor de l'accés a la informació retributiva sol·licitada pel reclamant. (...) Tot i que la llei no preveu expressament la publicació al portal de transparència de les retribucions d'aquesta tipologia d'empleats, en la ponderació dels drets que cal fer respecte de les sol·licituds 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 i de com s'assignen els recursos públics, es considera que alguns dels llocs als que s'ha fet referència (gerent territorial, directors d'EAPs o adjunts de direcció, directors de centres hospitalaris o directors d'atenció primària territorial, de la GTCC), serien llocs que per la seva singularitat i també pel nivell retributiu que habitualment porten associat, o pel fet de ser de lliure designació, el coneixement de les seves retribucions pot ser rellevant per al control de la utilització dels recursos públics, per la qual cosa el resultat seria la prevalença de l'interès públic en la seva divulgació. En aquests casos, resultaria justificat facilitar informació, és a dir, pel que fa a aquest personal, les esmentades previsions normatives justificarien el lliurament de la informació sol·licitada pel reclamant. Per tant, cap dubte hi pot haver que, per a aquesta tipologia d'empleats i càrrecs d'àmbit directiu, de confiança o d'alt grau de responsabilitat ateses les funcions que desenvolupen a la GTCC, resulta justificat des de la perspectiva de la protecció de dades, facilitar informació individualitzada pels conceptes retributius als que es refereix el reclamant, juntament amb la seva identificació, nivell i càrrec que ocupen. (...) En línia amb aquestes previsions aquesta Autoritat ha vingut sostenint que, d'acord amb la legislació de transparència (art. 11.1.e) LTC), respecte d'aquest personal (la resta de treballadors) no es considera justificada la divulgació de manera individualitzada de les retribucions percebudes. Ara bé, en el cas que ens ocupa pot ser rellevant l'obtenció d'una relació individualitzada dels serveis extraordinaris (atenció continuada i plusos de jornada) que realitzen els treballadors de la GTCC, per poder exercir adequadament les funcions de vigilància del compliment de la normativa vigent, en concret, la relativa a la jornada i horaris de treball del personal, que com ha quedat exposat tenen atribuïdes els representants dels treballadors. Cal tenir en compte que, d'acord amb el II Acord (apartat 9.8), la prestació de serveis per part dels treballadors en determinats torns o dates (cap de setmana o festius) comporten un increment addicional del preu per hora que la norma detalla. I en l'assignació o autorització dels torns i Jornades laborals que donen dret a percebre aquests complements pot existir un cert grau de discrecionalitat. Aquesta discrecionalitat tindria efectes en la gestió i el destí que l'ICS dona als fons públics, el control i coneixement dels quals per part de la ciutadania és, com ha quedat dit, un dels objectius de la legislació de transparència. Per tant, la necessitat de fer efectiu aquest control de la discrecionalitat en la concessió de complements i, si escau, de dietes o indemnitzacions, i en definitiva de control de la utilització dels fons públics, és un element de ponderació a favor de l'accés a la informació sol·licitada. Així, facilitar informació sobre les retribucions complementàries percebudes (plusos de jornada, jornada complementària i serveis extraordinaris realitzats) de manera individualitzada, podria ser necessari als efectes que el representant dels treballadors pogués controlar si s'estan respectant les previsions establertes respecte la jornada i horaris del personal, el procediment establert a tal efecte per assignar els torns als treballadors, i per detectar en definitiva eventuais actuacions irregulars que s'hagin pogut produir en relació amb aquestes assignacions. No obstant això, des de la perspectiva de la protecció de dades cal



assenyalar que aquesta finalitat es podria acomplir igualment sense necessitat de sacrificar la privacitat dels treballadors afectats, perquè es podria facilitar una relació individualitzada, sense incloure la identitat de les persones treballadores. Cal recordar que d'acord amb l'article 5.1 b) de l'RGPD "los datos seran adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados ("minimización de datos"). Per això, en aquest supòsit, la finalitat de transparència es pot assolir igualment mitjançant la seudonimització de la informació, es a dir: "el tratamiento de datos personales de manera tal que ya no puedan atribuirse a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que dicha información adicional figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable;" (article 4.5 RGPD). A tal efecte, aquesta Autoritat considera que es podria facilitar el llistat amb les retribucions complementàries sol·licitades pel reclamant, les indemnitzacions i dietes percebudes per cada treballador, substituint el seu nom i cognoms per un codi assignat a cadascun d'ells. Ara bé, cal apuntar que perquè això es pugui dur a terme cal que es tracti de llocs de treball que comptin amb un nombre de treballadors suficientment ampli que impedeixi la seva reidentificació. Per tal que aquests codis resultin efectius des de la perspectiva de la protecció de dades, cal assegurar que la identitat del treballador només sigui coneguda per qui atribueix el codi, de manera que el treballador no resulti identificable per cap altra persona, entre d'altres, pel representant dels treballadors que rebrà aquesta informació. Així, per exemple, utilitzar el núm. de DNI o un altre codi que pugui ser conegut per terceres persones no seria una opció viable, vist que el representant dels treballadors haurà pogut accedir, en els termes apuntats, a un llistat amb la identitat i xifres del DNI dels treballadors. El codi hauria de mantenir-se en la comunicació que s'efectués en aquest sentit al reclamant, als efectes de poder veure les retribucions percebudes en cada cas, i no per a qualsevol altra informació diferent a aquesta comunicació, ja que, si es fes un ús amb caràcter general per a totes les actuacions realitzades en l'àmbit laboral del treballador, seria fàcil que el creuament de diverses dades que pogués obtenir el representant sindical, fes possible la seva identificació i acabaria tenint el mateix resultat que el que pot tenir identificar les persones treballadores amb el seu número de DNI. De tot l'exposat, es considera que l'opció de facilitar un llistat amb la informació retributiva sol·licitada juntament amb un codi numèric en substitució de la identitat de les persones treballadores (tret dels d'especial responsabilitat a què ens hem referit en l'anterior Fonament Jurídic) seria la més idònia, per tal de trobar en aquest cas el just equilibri entre el dret a la protecció de dades personals dels treballadors afectats i el dret d'accés a informació pública de la sol·licitant".

10. Entre el 14 i el 20 de juliol de 2021 la GAIP trasllada la Reclamació a les terceres persones afectades, a les que s'atorga un termini de 10 dies per formular les al·legacions que considerin pertinents en defensa dels drets i interessos respectius.



11. El 25 de juliol de 2021 la GAIP rep les al·legacions d'una de les terceres persones afectades, que fa diverses consideracions jurídiques en base a les quals conclou que la informació sol·licitada només es pot facilitar anonimitzada o bé a nivell global. Nogensmenys, no formula una oposició clara a facilitar les dades que l'afecten.

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 l'admissibilitat de la Reclamació

Tal com posa de manifest l'antecedent 8, l'informe de l'ICS argumenta que la sol·licitud d'informació formulada per la persona reclamant no és pròpiament una sol·licitud d'accés a la informació pública (SAIP) en sentit formal, sinó d'informació en el marc de les relacions regulades per la legislació sindical; en conseqüència, la resolució reflectida a l'antecedent 3 és adoptada per la Gerent territorial, i no per la Direcció de l'ICS, a qui correspondria resoldre les SAIP, i a la resolució de la Gerent territorial li correspon, com indica el peu de recursos, la via de recurs l'alçada, i no la de reclamació a la GAIP, que no seria competent en aquesta mena de procediments, perquè, a diferència del previst per l'LTAIPBG, la resolució impugnada no exhaureix la via administrativa. En conseqüència, l'ICS demana la inadmissió de la Reclamació.

Allò que caracteritza les sol·licituds d'informació pública és el compliment dels requisits dels articles 26 i 27 LTAIPBG, que són els següents: deixar constància de la identitat del sol·licitant, de la informació precisa a la qual es vol tenir accés, de la forma o el format en què es prefereix tenir accés a la informació, d'una adreça de contacte que serveixi per a les comunicacions entre el sol·licitant i l'Administració i ser adreçades a l'entitat o l'òrgan administratiu que disposi de la informació. A la vista de la còpia del document de presentació de la sol·licitud, es pot constatar que compleix tots aquests requisits, motiu pel qual mereix ser qualificada de sol·licitud d'accés a la informació pública. El fet que demani informació sindical i que la persona sol·licitant sigui un representant sindical no impedeix que la sol·licitud gaudeixi de les garanties previstes per l'LTAIPBG per a les sol·licituds d'accés a la informació pública.

Un dels trets característics dels procediments d'accés a la informació pública és la celeritat amb la que la legislació vigent requereix tramitar i resoldre les sol·licituds i l'empara del sistema de garanties. En són exemples l'article 33 LTAIPBG, que estableix que les sol·licituds d'informació pública han de ser resoltes en el termini d'un mes, i els articles 38 i 39.1 de la mateixa Llei, que preveuen que les



resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública poden ser objecte de reclamació a la GAIP o de recurs administratiu, indistintament. En qualsevol cas, l'article 39.1 LTAIPBG garanteix el dret a presentar directament reclamació davant la GAIP en relació amb qualsevol sol·licitud d'accés a la informació pública, i segons l'article 33.2 RGAIP les reclamacions davant la Comissió només poden ser inadmeses si no tenen per objecte el dret d'accés a la informació pública o si incompleixen els requisits establerts pels articles 29 a 32 del mateix Reglament, i no sembla que en aquest cas se n'incompleixi cap.

Les indicacions que han de contenir les resolucions o les notificacions administratives en ordre als recursos pertinents contra la resolució en qüestió són una obligació de les Administracions públiques, però no són vinculants per a les persones interessades, que poden presentar el recurs o la reclamació que considerin adient (article 40.2 de la Llei 39/2015, del procediment administratiu comú, LPAC). Per tant, si bé la resolució de l'ICS objecte d'aquesta Reclamació assenyala com a procedent el recurs d'alçada davant de la Direcció de l'organisme, la persona sol·licitant té dret a plantejar l'acció impugnària que consideri pertinent, en aquest cas la present Reclamació.

Per una altra banda, si bé és cert que l'article 32.c LTAIPBG atribueix la competència per resoldre les sol·licituds d'accés a la informació pública "en el cas de les sol·licituds adreçades a organismes autònoms, entitats de dret públic, societats i fundacions públiques, consorcis i universitats públiques, al seu òrgan de direcció i de govern", es tracta d'una previsió a efectes sobretot de responsabilitat de resoldre i de garantia del dret d'accés, i del seu eventual incompliment difícilment se'n poden derivar perjudicis per a la persona sol·licitant de la informació, com podria ser el cas d'introduir en qualitat d'obligatori un nou tràmit, no previst pel legislador, de necessitat d'un recurs d'alçada com a requisit per poder accedir a una instància de garantia independent de l'Administració autora de la resolució impugnada.

L'ICS pot considerar, com s'ha dit més amunt, que les sol·licituds d'informació en el marc de les relacions regulades per la legislació sindical han de seguir un procediment diferent al que s'aplica a la resta d'altres sol·licituds d'informació pública; però no és admissible en dret que aquesta opció organitzativa de l'Institut hagi de tenir com a conseqüència l'afebliment de garanties jurídiques del dret d'accés a la informació pública de la persona reclamant, com seria el cas de condicionar l'admissibilitat de la Reclamació a la interposició prèvia d'un recurs d'alçada o, pitjor encara, d'excloure la via de reclamació a la GAIP, com semblen pretendre les consideracions de l'informe de l'ICS.

Per tant, vist que la sol·licitud en relació amb la qual es presenta la Reclamació demana inqüestionablement informació pública, que compleix tots els requisits establerts pels articles 26 i 27 LTAIPBG per a les sol·licituds d'informació pública i que l'article 39 LTAIPBG institueix la via de reclamació a la GAIP en relació amb aquesta mena de sol·licituds, la Reclamació ha de ser admesa a tràmit.



3. Sobre el dret d'accés a la informació sol·licitada

La informació sol·licitada és la de les retribucions complementàries de plusos de jornada, atenció continuada per jornada complementària i atenció continuada per serveis extraordinaris, de les indemnitzacions i de les dietes percebudes per cada un dels professionals de la GTCC en els anys 2019, 2020, i 2021, amb les següents dades identificatives: xifres 4^a, 5^a, 6^a i 7^a del NIF, nom i cognoms, categoria professional en la que presta serveis i, si s'escau, càrrec ocupat. Es tracta, sens dubte, d'informació pública, perquè es refereix a categories professionals, càrrecs ocupats i retribucions percebudes per personal al servei de les Administracions públiques, i que amb tota seguretat deu estar en poder de l'Administració. En conseqüència, segons els articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG qualsevol persona té dret a accedir-hi, llevat que hi concorrin límits legals al dret d'accés a la informació pública que puguin determinar-ne la denegació. Els límits invocats són els relatius a la protecció de dades personals, perquè la sol·licitud demana la identitat (nom i cognoms i quatre xifres del NIF) de tots i cada un dels professionals de l'ICS a la demarcació de Catalunya Central i determinades dades professionals i econòmiques associades.

L'LTAIPBG regula l'accés a informació pública que contingui dades de persones físiques als seus articles 23 i 24. L'article 23 estableix la necessitat de denegar l'accés a informació pública que contingui dades personals especialment protegides; aquest precepte no és aplicable al cas perquè la sol·licitud no demana aquesta mena de dades.

L'article 24.1 estableix el principi general d'accés a la informació pública que contingui dades merament identificatives relacionades amb l'organització o amb el funcionament de l'Administració; aquest precepte és parcialment aplicable a aquest procediment, concretament a la part de la sol·licitud que demana la identitat i la categoria professional i el càrrec que ocupen les persones que treballen a la demarcació territorial de Catalunya Central de l'ICS, perquè aquestes dades són efectivament merament identificatives i relacionades amb l'organització de l'Administració. En aquest sentit, l'article 70.2 del Decret 8/2021, sobre transparència i dret d'accés a la informació pública, considera que "als efectes del que preveu l'article 24.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, són dades personals merament identificatives les consistents en el nom i cognoms, el càrrec o lloc ocupat, cos i escala, les funcions desenvolupades i el telèfon i les adreces, postal i electrònica, de contacte professional, referides al personal al servei de les administracions públiques, alts càrrecs i personal directiu del sector públic de les administracions públiques". Per tant, coincidint amb l'informe de l'APDCAT aportat a aquest procediment, és procedent concloure que la persona reclamant té dret a la informació sol·licitada sobre identitat (nom, cognoms i quatre xifres del DNI) del personal de la GTCC de l'ICS i sobre la categoria professional respectiva i el càrrec que cada treballador o treballadora ocupa (amb una precisió: en el procediment 2021_407 IE l'ICS ha posat de manifest que la GTCC acostuma utilitzar les primeres xifres del DNI per fer publicitat de llistes diverses del seu personal o d'aspirants a esdevenir-ne; en aquestes circumstàncies, facilitar una llista indiscriminada de personal



amb el nom i cognoms i les quatre darreres xifres podria facilitar d'obtenir-ne el número sencer del DNI, risc que convé evitar en atenció a un principi de minimització de les dades, de manera que és procedent lliurar no les quatre darreres xifres del DNI sol·licitades, sinó les quatre primeres). Aquest dret és sens perjudici d'eventuals circumstàncies personals en les quals la divulgació d'aquesta informació pugui causar perjudicis singulars no previsibles amb caràcter general; la GAIP ha consultat la Reclamació a les persones afectades i cap d'elles ha posat de manifest circumstàncies personals que justifiquin denegar l'accés a la informació sol·licitada que les afecta.

En canvi, l'article 24.1 no és aplicable a la part de la sol·licitud que demana dades retributives del personal afectat, perquè en aquest cas la informació sobre retribucions desborda clarament el contingut previst per aquest precepte.

En conseqüència, l'accés sol·licitat a informació retributiva s'haurà 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". Aquest precepte autoritza la divulgació de dades personals no especialment protegides (com és el cas de les dades econòmiques sol·licitades en aquest procediment), en funció de la ponderació entre els interessos en joc, que són, per una banda, l'interès públic inherent legalment a la divulgació de tota informació pública (que en aquest cas resulta reforçat per l'interès del sindicat reclamant en obtenir la informació sol·licitada per a l'exercici de les seves funcions) i, per l'altra, els drets de les persones afectades, que lògicament propugnen per la no divulgació d'unes dades que també formen part de la seva privacitat. En aquesta ponderació s'han de tenir en compte, entre altres, diverses circumstàncies concretes (temps, finalitat, edat, seguretat), de les quals l'única que incideix en el cas és la relativa a la finalitat de l'accés. El resultat d'aquesta ponderació determina la possibilitat d'accedir a la informació sol·licitada.

Juga contra la divulgació de la informació sol·licitada, amb caràcter general, el fet que es tracta de dades personals que gaudeixen de la protecció del Reglament Europeu 216/679, de protecció de dades personals (REPD) i de la Llei orgànica 3/2018, de protecció de dades personals (LOPD). A més, s'ha de tenir també en compte que la informació sol·licitada inclou dades de diverses percepcions econòmiques (tres complements salarials, indemnitzacions i dietes), de manera que la seva divulgació facilita una certa imatge sobre la capacitat econòmica de cada una de les persones afectades. Per tant, el sacrifici que suposaria la divulgació d'aquesta informació per a cada una de les persones afectades és inqüestionable



Juga a favor de facilitar a la persona reclamant la informació sol·licitada, amb caràcter general, la mateixa formulació legal del dret d'accés a la informació pública, considerat essencial per al control social de les Administracions públiques, que és un element bàsic en tota societat democràtica, i que de manera especial es projecta sobre l'ús dels recursos públics i el personal de les Administracions públiques. Les dades personals sol·licitades en aquest procediment afecten directament l'ús dels recursos públics i el personal del sector públic, qüestions en les que hi ha de tenir un pes especial el dret d'accés, tal com ho palesa aquest fragment de l'Exposició de motius de la Llei estatal 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern: "atès que l'accés a la informació pot afectar de manera directa la protecció de les dades personals, la Llei aclareix la relació entre tots dos drets i estableix els mecanismes d'equilibri necessaris. Així, d'una banda, en la mesura en què la informació afecti directament l'organització o l'activitat pública de l'òrgan preval l'accés, mentre que, de l'altra, es protegeixen –com no pot ser d'altra manera– les dades que la normativa qualifica d'especialment protegides, per a l'accés a les quals es requereix, amb caràcter general, el consentiment del seu titular". Aquest mecanisme d'equilibri entre el dret d'accés a la informació pública i el de protecció de les dades personals, propugnat pel legislador, en el cas que ens ocupa se situa molt més a prop del principi general d'accés a les dades merament identificatives relacionades amb l'organització i el funcionament de l'Administració, que de les especialment protegides, ja que es demanen dades identificatives d'empleats públics i altres dades relacionades amb la disposició dels recursos públics, que són especialment rellevants des del punt de vista del dret d'accés a la informació pública.

A més del dret d'accés a la informació pública, podria jugar també favorablement a la divulgació de la informació sol·licitada la condició de representant dels treballadors que fa constar la persona reclamant al formular la sol·licitud. Seria així si la informació sol·licitada formés part de la garantida per la legislació sectorial a la representació del personal de l'Administració o si fos informació rellevant per a la finalitat de l'accés i aquesta tingués a veure amb les funcions representatives de la persona reclamant. L'article 40.1.a del Decret legislatiu 5/2015, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP) inclou entre les funcions de les Juntes de personal i dels Delegats de personal la de rebre informació sobre les dades referents a l'evolució de les retribucions, i les sol·licitades són d'aquests tipus, perquè demanen les quantitats percebudes per diversos conceptes retributius els darrers tres anys (2019, 2020 i 2021). Tanmateix, aquesta referència de l'article 40.1.a de l'EBEP sembla referir-se més a les dades generals de l'evolució de les retribucions, que a les personalitzades, i en tot cas no es pot valorar fins a quin punt la informació sol·licitada és rellevant per a la finalitat de l'accés perquè la persona reclamant no ha posat de manifest cap finalitat determinada. Cal concloure, per tant, que la normativa sobre representació del personal del sector públic és neutre als efectes de la ponderació requerida per l'article 24.2 LTAIPBG.

La resolució de la Gerent de l'ICS de 28 de maig de 2021, objecte de la Reclamació, invoca la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem (STS) 160/2021, de 9 de febrer,



que declara que el dret a la llibertat sindical (concretament, l'article 40.1.a EBEP) no empara l'accés a dades contractuals singularitzades de tot el personal d'una empresa, ja que són dades personals, protegides per l'LOPD. Cal aclarir, en primer lloc, que aquesta Sentència aporta una referència només molt indirecta al cas, perquè valora únicament l'empara jurídica proporcionada al dret d'accés a la informació sindical per la legislació de treball, sense fer la menor referència a la legislació de transparència i del dret d'accés a la informació pública. Aquesta Resolució, com no podria ser d'una altra manera, valora el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada sobre la base de l'LTAIPBG, considerant les referències aplicables al cas de la legislació sindical i de personal com a factors que, si escau, poden ser tinguts en compte en la ponderació entre el dret d'accés i els drets i interessos de les persones afectades, als efectes de reforçar aquell dret, amb un resultat neutre en el cas actual, com acaba d'assenyalar el paràgraf anterior. I és que no hi ha un règim especial d'accés a la informació sindical, que segons la disposició addicional 1ª.2 LTAIPBG hagi de ser objecte d'aplicació preferent a la regulació general del dret d'accés a la informació pública, perquè la legislació sindical i l'EBEP no regulen quelcom que pugui ser qualificat de règim especial (que requeriria com a mínim la definició acurada de l'objecte, l'abast del dret, el procediment d'exercici i les garanties), sinó merament la determinació d'algunes informacions que han de ser facilitades a la representació sindical, que és molt diferent (en aquest sentit, tant l'STS 1565/2020, que defineix els requisits que s'han de complir per invocar un règim especial d'accés, en relació amb la normativa del Mercat de valors, com la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya 5208/2020, que nega específicament l'existència d'un règim especial d'accés a la informació sindical). En aquestes circumstàncies, la valoració sobre l'existència de l'autorització legal requerida per l'LOPD per accedir a dades personals sense l'autorització de la persona titular s'ha de fer no en relació amb la legislació sindical (que, efectivament, proporciona una base jurídica molt feble per poder accedir a dades personals), sinó en relació amb l'LTAIPBG, en aquest cas concretament el seu article 24.2, que proporciona l'autorització legal per accedir a dades personals en els termes que està analitzant aquest fonament jurídic (autorització, a resultes de la ponderació entre els drets i interessos en joc). Això no treu, tanmateix, que algunes consideracions generals de l'STS 160/2021 siguin referents a tenir en compte en aquest cas, especialment la següent: "no se justificaron las razones por las que para el ejercicio de su función sindical resultaba necesario, relevante, o simplemente conveniente, que se procediera a ese volcado masivo e indiscriminado de datos personales". Efectivament, com ja s'ha posat de manifest al paràgraf anterior, la sol·licitud d'informació de la que deriva la Reclamació no fa cap referència concreta a les finalitats de l'accés i a la rellevància que té la informació sol·licitada en relació amb elles, i aquesta manca de precisió sens dubte afebleix el dret d'accés de la persona reclamant en la ponderació requerida per l'article 24.2 LTAIPBG en relació amb una sol·licitud indiscriminada de dades personals.

La resolució de la Gerent de l'ICS de 28 de maig de 2021, objecte de la Reclamació, invoca el criteri interpretatiu conjunt del Consell de Transparència i Bon Govern (CTBG), d'àmbit estatal, i de



l'Agència Espanyola de Protecció de Dades (AEPD), sobre divulgació de retribucions de personal de les Administracions públiques, segons el qual la ponderació entre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, per una banda, i el dret de protecció de les dades personals, per l'altra, s'ha de resoldre donant prevalença a la divulgació de les dades personals sol·licitades quan són relatives a retribucions d'alts càrrecs, personal directiu i, en general, personal d'especial responsabilitat, de retribucions significativament altes o designat per raó de confiança o amb un elevat grau de discrecionalitat i, en canvi, ha de prevaldre la protecció de les dades personals afectades quan les retribucions sol·licitades són de personal que no reuneix les circumstàncies citades (és a dir: que no té especial responsabilitat, ni retribucions significativament elevades i no ha estat seleccionat o designat per raó de confiança o amb discrecionalitat), en relació amb el qual les retribucions sol·licitades s'haurien de facilitar no de forma individualitzada, sinó de manera agregada i per categories. Es tracta d'un criteri prou ponderat, i que la GAIP ha aplicat en diverses ocasions. Nogensmenys, s'ha de tenir en compte que l'objecte d'aquest criteri conjunt és la retribució sencera que percep cada empleat, que el mateix criteri requereix que es faciliti amb la quantitat global percebuda anualment, evitant detallar els conceptes retributius, ja que alguns d'ells podrien contenir informació especialment protegida (per exemple, dades de salut). La retribució anual percebuda per una persona al servei de l'Administració és una dada que revela significativament la seva capacitat econòmica i adquisitiva i, en conseqüència, molt més invasiva que les informacions sol·licitades sobre els tres complements retributius, les indemnitzacions i les dietes, que ni revelen dades personals especialment protegides, ni per la seva quantia són especialment indicatòries de solvència econòmica o de poder adquisitiu. A més, l'atribució a les empleades i als empleats beneficiaris dels conceptes retributius sobre els quals es demana informació és fàcil que obeeixi a factors d'una certa discrecionalitat, de manera que és molt probable que, com a mínim alguns d'aquests conceptes retributius, es trobin dins l'àmbit de dades que segons el criteri conjunt del CTBG i l'AEPD, invocat per l'ICS, està justificat que siguin objecte d'informació singularitzada, inclosa la identitat de les persones que els perceben.

L'ICS també argumenta en el seu informe que el criteri a aplicar per determinar el dret d'accés a la informació sol·licitada hauria de ser el mateix en atenció al qual la legislació de transparència fixa obligacions de publicitat activa en matèria de retribucions, indemnitzacions i dietes, és a dir, limitant-les a les percebudes pels alts càrrecs i directius. Aquest paral·lelisme de criteris d'exposició entre obligacions de publicitat activa i deures en relació amb l'exercici del dret d'accés a la informació pública s'ha de refusar, perquè allò que caracteritza les obligacions de publicitat activa és que comporten una divulgació molt intensa (publicació) d'un flux molt limitat de dades, mentre que el dret d'accés a la informació pública es projecta sobre un flux virtualment il·limitat de dades (totes aquelles de les quals disposen les administracions públiques), però amb una intensitat de difusió molt menor (s'han de demanar cas per cas). Per tant, és previsible que l'àmbit material del dret d'accés a la informació pública, en un sector determinat d'informació, sigui substancialment més ampli que el propi



de la publicitat activa. En aquestes circumstàncies, pretendre limitar l'àmbit material de la informació sol·licitada amb referència a allò establert per les obligacions de publicitat activa resulta injustificadament restrictiu per al dret d'accés a la informació pública.

A la vista de les anteriors consideracions cal concloure el següent:

En primer lloc, és procedent declarar, en base a l'article 24.1 LTAIPBG, el dret de la persona reclamant a la informació del nom, cognoms i les xifres 1, 2, 3 i 4 del DNI de cada un dels professionals de la GTCC en els anys 2019, 2020, i 2021, amb indicació en cada cas de la categoria professional en la que presten els serveis i, si s'escau, el càrrec que ocupen.

En segon lloc, 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.

4. Consulta a les terceres persones afectades

Els antecedents posen de manifest que la Reclamació ha estat comunicada a les persones afectades per ella, a les quals s'han donat deu dies per formular al·legacions. Només una de les terceres persones afectades ha presentat al·legacions de caràcter general, que valoren la legislació laboral, la de protecció de dades personals i la del dret d'accés a la informació pública que concorren en el cas i conclouen en la necessitat de preservar l'anonimat de les persones afectades. En tot cas, aquesta persona no es nega formalment a què siguin facilitades les dades que l'afecten.

Les al·legacions formulades es donen per contestades per l'anterior fonament jurídic i, atesa la manca d'oposició al lliurament d'informació que l'afecta, no es considera necessari demorar l'accés a les dades que l'afecten (article 34.3 LTAIPBG). En tot cas, se la considera persona interessada i se li notificarà la Resolució.



5. 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.

6. 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 d'agost de 2021, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 490/2021 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació següent: (i) nom, cognoms i les xifres 1, 2, 3 i 4 del DNI de cada un dels professionals de la GTCC de l'ICS en cada un dels anys 2019, 2020, i 2021, amb indicació en cada cas de la categoria professional en la que presten els serveis i, si s'escau, el càrrec que ocupen i (ii) les quantitats percebudes per cada un dels professionals de la GTCC de l'ICS, singularitzats mitjançant un codi que garanteixi el seu anonimat, en cada un dels anys 2019, 2020 i 2021, per cada un dels conceptes següents: indemnitzacions, dietes i retribucions complementàries Plusos de jornada, Atenció continuada per jornada complementària i Atenció continuada per serveis extraordinaris.



2. Desestimar l'accés sol·licitat a les dades de nom, cognoms i quatre darreres xifres del DNI, relacionades amb les percepcions retributives indicades a l'apartat anterior.
3. Anul·lar la resolució de la Gerent territorial de Catalunya central de l'ICS de 28 de maig de 2021.
4. Requerir a l'ICS que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies.
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 la Resolució a la tercera persona afectada que ha presentat al·legacions en termini.
8. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 490/2021 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.