

Resolució 863/2021, de 30 de setembre**Número d'expedient de la Reclamació:** 551/2021**Administració reclamada:** Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat**Informació reclamada:** Hores extres realitzades.**Sentit de la Resolució:** Estimació parcial, desestimació parcial i inadmissió parcial.

Resum: El procediment de reclamació a la GAIP és un procediment de revisió d'una actuació administrativa prèvia, i només es pot revisar allò que ha estat demanat prèviament a l'Administració reclamada i aquesta s'hi ha pogut pronunciar; en conseqüència, la data límit sobre la qual es pot pronunciar plenament l'Ajuntament és, com a molt propera, la de la presentació de la sol·licitud. En aquest sentit, cal tenir en compte que l'article 2.b LTAIPBG defineix la informació pública com la que es troba en poder de l'Administració i que, d'acord amb un criteri reiterat de la GAIP, l'article 53.2 del Decret 8/2021, sobre transparència i dret d'accés a la informació pública, estableix que "en tot cas, la informació pública objecte del dret d'accés ha de ser temporalment preexistent a la presentació de la sol·licitud d'accés". La Reclamació demana la motivació en ares a la qual s'han fet les hores extres. Tanmateix, aquesta no és una pretensió formulada per la sol·licitud adjunta a la Reclamació. També en atenció al caràcter revisor de les reclamacions a la GAIP, en aplicació del qual només es poden plantejar en via de reclamació a la GAIP pretensions en relació amb les quals s'hagi pogut pronunciar prèviament l'Administració reclamada, és procedent desestimar aquesta part de la Reclamació per manca de congruència amb la sol·licitud de la qual deriva, i les sol·licituds aportades pel sindicat reclamant a aquest procediment no demanen aquesta motivació. Entre els factors que segons l'article 24.2 LTAIPBG cal tenir en compte per dur a terme la ponderació requerida per aquest precepte, el més rellevant per a aquest cas és el de la finalitat de l'accés (apartat b); doncs bé: el sindicat reclamant no formula cap consideració de la que es pugui deduir una finalitat de l'accés per a la qual sigui necessari obtenir la informació sol·licitada inclosa la identitat de les persones afectades; més aviat tot el contrari: les finalitats indicades són tan genèriques que tot apunta a què puguin ser perfectament assolides respectant l'anonimat de les persones afectades i, per tant, sense necessitat de sacrificar les seves dades personals, com posa de manifest l'informe de l'APDCAT. En relació amb el personal laboral i amb la informació posterior al 12 de maig de 2019, sigui procedent facilitar la informació sol·licitada, inclosa la relativa a la identitat de les persones que fan les hores extres, tal com posa de manifest el mateix informe de l'APDCAT, perquè així ho disposa l'article 34.9 de l'Estatut dels Treballadors (apartat introduït pel Reial Decret-Llei 8/2019, de 8 de març), que estableix el registre diari de jornada de treball de cada empleat, que ha d'estar a disposició de tot el personal i dels representants sindicals. Aquest precepte garanteix l'accés ple a la informació de les hores fetes per cada treballador o treballadora, inclosa la seva identitat; ara bé, la seva entrada en vigor és a partir del 12 de maig de 2019 i, al ser una norma pròpia de l'Estatut dels Treballadors, afecta només el personal laboral, restant-ne fora el funcionariat. Està justificada la divulgació de la informació sol·licitada, inclosa la identitat de les persones que fan les hores extraordinàries, en el cas de directius, alts càrrecs i personal que ocupi llocs de confiança, de lliure designació, d'especial responsabilitat dins l'organització o que impliquin alts nivells retributius, en part perquè bona part d'aquestes retribucions han de ser objecte de publicitat activa i, en part, perquè al tractar-se de retribucions elevades, la seva divulgació és especialment rellevant per al control de la despesa pública. A més, les elevades retribucions percebudes per aquest tipus de personal sovint es justifiquen, al menys en part, en la seva dedicació total a la feina, més enllà d'horaris determinats, si les necessitats de l'Administració ho requereixen; en aquestes circumstàncies, és necessari garantir



la plena transparència sobre l'eventual realització d'hores extres per part d'aquesta mena de personal.

Paraules clau: Ajuntaments. Sindicats. Hores extres. Congruència. Informació preexistent. Informació futura. Dades personals. Ponderació de la finalitat. Pseudoanonimització. APDCAT.

Ponent: Josep Mir Bagó.

Antecedents

1. El 16 de juny de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 551/2021, presentada per un sindicat contra l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, 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 20 de setembre de 2018 el sindicat reclamant presenta la sol·licitud següent a l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat: "Atès el que exposa l'article 4, apartat 4.1 del Conveni vigent (4.1.Comissió Paritària de Seguiment, Estudi i Interpretació del Conveni. Com a òrgan de seguiment, estudi i interpretació del conveni es constitueix una comissió paritària formada per representants del personal i representants de la Corporació. Entre altres, té les funcions següents: - Revisar la normativa de control de presència. - Fer el seguiment i el control de les hores extraordinàries. - Elaborar els criteris per a la distribució dels fons socials i dels préstecs. - Fer el seguiment de les jubilacions. - Qualsevol altre aspecte relacionat amb el Conveni no establert entre les funcions de cap comissió. Atesa la resolució del GAIP 190/2018, que diu, entre més, "la informació del nombre total d'hores extres fetes és sens dubte informació pública, ja que és a mans de l'Ajuntament, més que sigui per complir l'obligació que imposa a les empreses l'article 35.5 ET d'informar als seus empleats del que se'ls abona per aquest concepte; a més, es tracta d'informació d'interès públic evident, ja que és indiciària de quelcom tan rellevant com la gestió adequada dels recursos i del personal del sector públic i de les polítiques laborals, que hi hagi poder accedir no només el sindicat reclamant, sinó qualsevol persona". Atès que la naturalesa i el volum de les dades que sol·licitem no ens sembla excessiu i forma part imprescindible del càlcul que s'ha hagut de fer per establir els imports dels decrets corresponents a pagament de gratificacions pels serveis extraordinaris prestats fora de jornada laboral, i que permetria complir amb una obligació administrativa. Sol·licitem: 1. Que ens sigui facilitat per escrit i en resposta a aquesta instància el detall del nombre d'hores a què correspon cada import expressat en els trasllats de resolució següents, i en d'altres del 2018 corresponents al mateix concepte, sin'hi ha. Trasllet de Resolució núm. 001393-2018 de 02-03-2018 Trasllet de Resolució núm. 002539-2018 de 16-04-2018 Trasllet de Resolució núm. 004135-2018 de



06-06-2018Trasllat de Resolució núm. 005941-2018 de 31-07-2018. 2. Així mateix sol·licitem que en endavant, en els corresponents decrets d'aquesta naturalesa s'inclouï el nombre d'hores a què correspon cada import. Que s'informi en l'esmentada Comissió mensualment del nombre i import d'hores extres que les diferents àrees han sol·licitat d'abonar cada mes, per tal de facilitar el seguiment corresponent i en compliment del Conveni.

3. El 17 de febrer de 2021 presenta el següent escrit al registre electrònic de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat: "segons el conveni de l'Ajuntament hi ha una Comissió paritària de seguiment, estudi i interpretació del conveni. Com a òrgan de seguiment, estudi i interpretació del conveni es constitueix una comissióparitària formada per representants del personal i representants de la corporació. Entre altres, té les funcions següents: fer el seguiment i el control de les hores extraordinàries. (El sindicat reclamant) ha fet en diverses ocasions en el fòrum d'aquesta Comissió aquesta demanda informativa sense cap resposta, la darrera per exemple el dia 13 de gener 2021 i per instància, amb data 20/9/2018 registre 70807. Per aquests motius informa que si no es facilita aquesta informació haurà de prendre accions legals, per incompliment del conveni de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, vulneració del dret sindical i a la informació".
4. La Reclamació presentada el 16 de juny de 2021 indica que el seu objecte és obtenir "informació de les hores extraordinàries des del 2018 fins a la data de la resolució. Amb noms (o lloc de feina) i la seva motivació per fer-les". I a la motivació de la Reclamació s'indica que aquesta informació s'ha demanat diverses vegades i l'Ajuntament no l'ha facilitada.
5. El 23 de juny de 2021 la GAIP requereix a la persona reclamant que identifiqui la sol·licitud en relació amb la qual presenta la Reclamació i que acrediti la representació del sindicat en nom del qual afirma actuar.
6. El 7 de juliol de 2021 el sindicat reclamant repara l'esmena requerida.
7. El 9 de juliol de 2021 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat 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.
8. El 9 de juliol 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.

9. El 30 de juliol de 2021 la GAIP rep un informe municipal que considera que, en atenció a una jurisprudència que cita, la informació sol·licitada s'ha de facilitar anonimitzada, per imperatiu de la legislació de protecció de dades personals, la qual cosa comporta la necessitat de dur a terme una tasca considerable d'anonimització que, en atenció al període vocacional i a les dimensions de la plantilla, no es pot atendre dins del termini atorgat per la GAIP per emetre l'informe. L'Ajuntament considera que necessita, a aquests efectes, fins el 29 d'octubre de 2021 i, per tant, demana a la GAIP endarrerir fins a aquesta data el termini per facilitar la informació sol·licitada.
10. El 2 d'agost de 2021 la GAIP demana l'informe de l'Autoritat catalana de protecció de dades personals (APDCAT) previst per l'article 42.8 LTAIPBG.
11. El 3 de setembre de 2021 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou: "La normativa de protecció de dades no impedeix al delegat sindical accedir a la informació relativa a les hores extraordinàries de directius, alts càrrecs i personal que ocupi llocs de confiança, de lliure designació, d'especial responsabilitat dins l'organització o que impliquin alts nivells retributius, així com al llistat d'hores extraordinàries dels treballadors amb contracte laboral que consti als registres diaris de jornada elaborats a partir de la data 12 de maig de 2019. Pel que fa a la llista de les hores extraordinàries del personal funcionari des del 2018 fins a la data de la resolució, així com les fetes abans del 12 de maig de 2019 pels treballadors amb contracte laboral, cal oferir la informació seudonimitzada. En relació amb els motius que justificaren l'execució d'hores extraordinàries, es pot lliurar informació general sobre els criteris emprats per l'Ajuntament per la seva atribució, sense fer-ne una individualització". Aquestes conclusions es fonamenten en les consideracions següents: "cal tenir en compte en el cas que ens ocupa l'article 34.9 de l'ET, apartat introduït pel Reial Decret-Llei 8/2019, de 8 de març, el qual reconeix als representants dels treballadors la possibilitat d'accedir als registres diaris de la jornada dels treballadors, quan estableix que *"9. La empresa garantizará el registro diario de jornada, que deberá incluir el horario concreto de inicio y finalización de la jornada de trabajo de cada persona trabajadora, sin perjuicio de la flexibilidad horaria que se establece en este artículo. Mediante negociación colectiva o acuerdo de empresa o, en su defecto, decisión del empresario previa consulta con los representantes legales de los trabajadores en la empresa, se organizará y documentará este registro de jornada. La empresa conservará los registros a que se refiere este precepto durante cuatro años y permanecerán a disposición de las personas trabajadoras, de sus representantes legales y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social."* D'acord amb aquesta previsió els representants dels treballadors sotmesos a l'ET poden tenir accés al



registre diari de la jornada de treball de cada persona treballadora i, en conseqüència, també al registre d'hores extraordinàries amb la corresponent identificació de les persones treballadores afectades. No obstant això, a conseqüència del règim d'entrada en vigor previst a la disposició final sisena del Reial Decret-Llei 8/2019 (que no preveu que sigui retroactiu), la mesura és aplicable només a les dades dels registres realitzats a partir del dia 12 de maig de 2019, que és la data en què va entrar en vigor. Per tant, només podria ser aplicable a la part de la sol·licitud d'accés efectuada pel que fa a la informació posterior a aquesta data. En definitiva, tot i que la secció sindical com a persona jurídica no té reconeguda a la normativa vigent el dret d'accés a la informació i a la documentació reclamada, la normativa sí que preveu que els delegats sindicals puguin accedir a la informació relativa a les hores extraordinàries executades pels treballadors públics amb contracte laboral, i que corresponguin als registres elaborats a partir de la data 12 de maig de 2019, d'acord amb la previsió de l'article 34.9 de l'ET. Per tant, el delegat sindical tindria dret, per aquesta via, a accedir a la relació d'hores extraordinàries fetes a partir del 12 de maig de 2019 (sense incloure però el motiu de la seva realització). En relació amb la resta d'informació sol·licitada a la qual no aplica el règim de l'article 34.9 de l'ET analitzat al fonament jurídic anterior, s'ha d'analitzar la possibilitat d'accedir-hi a través de la normativa de transparència. Això afectaria la relació d'hores extraordinàries fetes pel personal funcionari des del 2018 fins a la data de la resolució, així com les hores extraordinàries dels treballadors públics amb contracte laboral fetes des del 2018 fins a la data 12 de maig de 2019. Aquesta anàlisi també s'ha de referir a l'accés als motius de la realització de totes les hores extraordinàries fetes, atès que, com hem vist, el deure d'informació derivat de l'article 34.9 ET no inclouria aquesta informació. Atesa la naturalesa de la informació sol·licitada no sembla que hi hagi d'haver dades especialment protegides en els termes previstos a l'article 23 de l'LTC, això és, dades relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor. En cas que hi hagi informació d'aquest tipus i a manca de consentiment exprés del titular per mitjà d'un escrit, caldria limitar-ne l'accés. Més enllà de les dades especialment protegides a què es refereix l'article 23 de l'LTC, i d'acord amb l'article 24.2 LTC, escau fer una ponderació entre l'interès públic en la divulgació de la informació i el dret a la protecció de dades de les persones afectades: (...) Amb caràcter general, és evident que conèixer el nombre d'hores extraordinàries realitzades per la plantilla durant un període de temps, i fins i tot conèixer quina ha estat la necessitat o justificació per dur-les a terme, permet conèixer informació sobre la gestió dels recursos i del personal de l'Ajuntament. Alhora, aquesta finalitat estaria en sintonia amb l'objectiu de la normativa de transparència, és a dir, *“establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat*



en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública" (article 1.2 LTC), o en altres termes, establir la possibilitat d'oferir eines a la ciutadania per al control de l'actuació dels poders públics. (...) Des del punt de vista de les persones afectades, conèixer el nombre d'hores extraordinàries de manera individualitzada comporta conèixer informació que pot formar part, segons cada cas, de les retribucions complementàries o relativa a compensacions en temps, que estan essencialment vinculades no al lloc de treball sinó a la persona física que l'ocupa. Aquesta informació, la qual pot fer referència als ingressos d'una persona física, pot facilitar l'obtenció d'un perfil econòmic de la persona afectada que li pot acabar causant perjudicis tant en l'àmbit professional, com davant d'institucions financeres, socialment etc., especialment si aquesta informació es creua amb altra informació referida al sou base, i complements retributius dels llocs de treball que ocupen els empleats públics, per exemple via publicació de l'RLT i la Llei de pressupostos corresponent o a través de la còpia bàsica del contracte. Pel que fa a la informació relativa a les retribucions complementàries, cal tenir en compte que la quantia concreta percebuda per cada treballador per aquest concepte no forma part de la relació de llocs de treball (RLT). Per altra banda, en funció de quin sigui el nombre d'hores realitzat, es tracta de dades que pot oferir, amb major o menor grau de certesa, informació sobre els horaris realitzats o que es pugui preveure que es realitzaran. Dit això, convé recordar les previsions en matèria de publicitat activa que estableix per les retribucions l'article 11.1.b) de l'LTC. Segons aquest precepte, les retribucions percebudes pels alts càrrecs locals han de ser publicades al portal de manera individualitzada per a cada lloc de treball i per qualsevol concepte retributiu, indemnització o dieta. Sobre això, l'article 4.2.b) de l'LTC disposa que, als efectes del que estableix la llei, tenen consideració d'alts càrrecs, al servei de l'Administració local, *"els representants locals i els titulars dels òrgans superiors i directius, d'acord amb el que estableix la legislació de règim local"*. Això ha de comportar reconèixer el dret d'accés a la informació retributiva d'aquests alts càrrecs, incloses les hores extraordinàries realitzades. Aquest mateix criteri es pot fer extensible respecte l'accés a les retribucions del personal que ocupa llocs de confiança, d'especial responsabilitat dins de l'organització, de lliure designació, o que comporten un alt nivell retributiu. Així, tot i que en aquests casos la llei no preveu la publicació de les seves retribucions al Portal de la Transparència, pel que fa a les sol·licituds d'accés a aquesta informació, cal tenir en compte que es tracta de llocs que per la seva singularitat i també pel nivell retributiu que solen portar associat, el coneixement de les seves retribucions pot ser rellevant per al control de la utilització dels recursos públics. En aquests casos, resultaria justificat facilitar informació retributiva individualitzada, fins i tot identificant les persones afectades, i que podria incloure les hores extraordinàries realitzades. (...) La sol·licitud



d'accés no especifica una finalitat concreta, sinó que es limita a assenyalar que, en la mesura que l'Ajuntament no ha facilitat la informació, estaria infringint els seus drets sindicals i d'accés a la informació. Si bé no s'expressa clarament, es pot intuir que l'objectiu de l'accés pretès pot ser el control de la legalitat pel que fa a la gestió relativa a les hores extraordinàries. No obstant això, aquesta finalitat es pot acomplir igualment sense necessitat de sacrificar la privacitat dels treballadors afectats, perquè es pot facilitar una relació individualitzada, sense incloure la identitat del personal. En relació amb això, és rellevant el fet que la pròpia reclamació faci referència al fet que la informació relativa a les hores extraordinàries se sol·licita de manera que es faci constar els noms o lloc de feina des del punt de vista del principi de minimització de dades previst a l'article 5.1.b) de l'RGPD pel qual *los datos serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados ("minimización de datos")*. En aquest cas, no sembla que sigui d'especial interès disposar de la identitat de les persones afectades, en la mesura que sol·licita conèixer subsidiàriament els llocs de feina en sentit ampli. Per això, en aquest supòsit, la finalitat de transparència es pot assolir igualment aplicant mecanismes de seudonimització. D'acord amb l'RGPD es considera seudonimització *"el tratamiento de datos personales de manera tal que ya no puedan atribuirse a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que dicha información adicional figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable;"* (article 4.5 RGPD). A tal efecte, aquesta Autoritat considera que es podria facilitar el llistat amb els serveis extraordinaris realitzats pel personal, substituint el seu nom i cognoms per un codi assignat a cadascun d'ells. Cal apuntar que perquè això es pugui dur a terme cal que es tracti de llocs de treball que comptin amb un nombre de personal suficientment ampli que impedeixi la seva reidentificació. Per tal que aquests codis resultin efectius des de la perspectiva de la protecció de dades, cal assegurar que la identitat del personal només sigui coneguda per qui atribueix el codi, de manera que el treballador o funcionari no resulti identificable per cap altra persona. Així, per exemple, utilitzar el núm. de DNI o un altre codi que pugui ser conegut per terceres persones no seria una bona opció. Alhora, caldria que aquest codi només s'utilitzés per al seguiment de la realització d'hores extraordinàries, i no per oferir qualsevol altra informació diferent d'aquest tractament concret, ja que, si es fes un ús amb caràcter general per a totes les actuacions realitzades en l'àmbit laboral, seria fàcil que el creuament de diverses dades fes possible la seva identificació. Per últim, en relació amb la pretensió de conèixer els motius que justificaren la realització de les hores extraordinàries, val a dir que no queda clar si la reclamació es refereix als motius que justificarien la seva realització en un sentit general, des del punt de vista organitzatiu, o bé els motius pels quals les hores extraordinàries es varen atribuir a les persones afectades. En el primer cas, atesa



la seva naturalesa, és molt probable que aquesta informació faci referència a necessitats organitzatives de l'Ajuntament (com ara, excés de volum de feina puntual o no previsible, absències d'altres treballadors etc.), relacionades amb l'activitat de la corporació local i les seves competències, per la qual cosa a priori no hauria d'afectar dades personals, atès que la justificació no aniria referida a la persona que ha realitzat les hores. Per tant, es podria lliurar tota aquesta informació al marge del llistat a que ens hem referit. Ara bé, pel que fa als motius concrets pels quals les hores extraordinàries s'han atribuït a les persones afectades, i no a uns altres treballadors, és evident que aquesta informació afecta de manera directa a dades personals. En aquest cas, en sintonia amb el que s'ha exposat, la finalitat de control podria assolir-se d'igual manera sense la necessitat que aquesta informació es comuniqui identificant el personal afectat. En aquest cas la informació ni tan sols es podria oferir de manera individualitzada a través de la seudonimització, atès que resulta previsible que l'exposició dels motius concrets en alguns casos pugui fer identificable la persona a la qual es refereix. Per això, en aquest cas caldria oferir només informació sobre els criteris generals tinguts en compte a l'hora d'atribuir la realització de les hores. Això sense perjudici que en casos concrets en què l'atribució realitzada no s'adeqüi a aquests criteris, les persones afectades puguin tenir dret a obtenir informació addicional".

12. El 10 de setembre de 2021 la GAIP trasllada l'informe de l'APDCAT a les parts, per al seu coneixement.

Fonaments jurídics

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

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que "Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol". L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixin les resolucions i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació.

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



la informació pública com “la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei”.

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, “Les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda”. I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que “El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis”.

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

A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte “poden” dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa llei requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: “Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació. 2. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació”.

2. Sobre el dret del sindicat reclamant a la informació reclamada

La informació demanada per la Reclamació és la de les hores extraordinàries fetes per cada treballador o treballadora de l'Ajuntament (identificat amb el seu nom o amb la identificació del lloc de treball), des del 2018 fins a la data d'aquesta Resolució, amb indicació de la respectiva motivació per fer-les. La sol·licitud de 20 de setembre de 2018 (anterior 2) també demana que, de cara el futur, l'Ajuntament faciliti informació detallada sobre hores extres als representants sindicals. Per poder determinar el dret del sindicat reclamant a la informació sol·licitada, cal fer algunes puntualitzacions:



En primer lloc, sobre el lapse temporal de la informació a la qual pot tenir dret. El sindicat reclamant demana que sigui des de 2018 fins a la data d'aquesta Resolució. Pel que fa a l'origen, res impedeix que sigui el 2018 perquè, tot i que la sol·licitud inicial no el determina expressament, atès que va ser presentada el 2018 és de suposar que li interessa la informació relativa a aquell any, i que al ser reiterada el 17 de febrer de 2021 (antecedent 2), també és de suposar que és demanada per a des del 2018. En quant a la data final de referència, la GAIP ve entenent que, com a molt propera, pot ser la de la sol·licitud, no la de la resolució de la GAIP; i això és així perquè el procediment de reclamació a la GAIP és un procediment de revisió d'una actuació administrativa prèvia, i només es pot revisar allò que ha estat demanat prèviament a l'Administració reclamada i aquesta s'hi ha pogut pronunciar; en conseqüència, la data límit sobre la qual es pot pronunciar plenament l'Ajuntament és, com a molt propera, la de la presentació de la sol·licitud. En aquest sentit, cal tenir en compte que l'article 2.b LTAIPBG defineix la informació pública com la que es troba en poder de l'Administració i que, d'acord amb un criteri reiterat de la GAIP, l'article 53.2 del Decret 8/2021, sobre transparència i dret d'accés a la informació pública, estableix que "en tot cas, la informació pública objecte del dret d'accés ha de ser temporalment preexistent a la presentació de la sol·licitud d'accés". Per tant, el lapse temporal en relació amb el qual es considera que es demana la informació és el comprès entre l'any 2018 (inclòs) i el 17 de febrer de 2021, que és la data de presentació de la sol·licitud més propera en el temps aportada pel formulari de reclamació.

En segon lloc, la Reclamació demana la motivació en ares a la qual s'han fet les hores extres. Tanmateix, aquesta no és una pretensió formulada per la sol·licitud adjunta a la Reclamació. També en atenció al caràcter revisor de les reclamacions a la GAIP, en aplicació del qual només es poden plantejar en via de reclamació a la GAIP pretensions en relació amb les quals s'hagi pogut pronunciar prèviament l'Administració reclamada, és procedent desestimar aquesta part de la Reclamació per manca de congruència amb la sol·licitud de la qual deriva, i les sol·licituds aportades pel sindicat reclamant a aquest procediment no demanen aquesta motivació.

Finalment, la sol·licitud d'informació pública de 20 de setembre de 2018 també formula peticions de futur, en el sentit de què l'Ajuntament informi mensualment els representants sindicals sobre dades concretes en matèria d'hores extraordinàries. Aquestes pretensions no poden ser objecte del dret d'accés a la informació pública, perquè, com ja s'ha dit més amunt, l'article 53.2 del Decret 8/2021, sobre transparència i dret d'accés a la informació pública, disposa que "en tot cas, la informació pública objecte del dret d'accés ha de ser temporalment preexistent a la presentació de la sol·licitud d'accés", i per tant aquest dret no pot emparar peticions d'informació que encara no s'ha produït. En conseqüència, i en aplicació de l'article 33.2 RGAIP, s'ha d'inadmetre la Reclamació en relació amb aquesta part de la sol·licitud, perquè no té per objecte el dret d'accés a la informació pública.



Fetes les anteriors precisions, cal concloure que l'objecte de la Reclamació sobre el qual s'ha de pronunciar aquesta Resolució és les hores extres fetes per cada treballador o treballadora de l'Ajuntament, amb indicació del seu nom o del lloc de treball respectiu, des del 2018 i fins el 17 de febrer de 2021.

Allò sol·licitat és sens dubte informació pública, perquè fa referència a quelcom tan intrínsecament públic com és el temps de dedicació a la seva feina per part del personal de l'Administració i, de retruc, les seves retribucions. En conseqüència, 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 comportin la seva denegació. El límit concurrent en aquest cas és el de la protecció de les dades personals, ja que es demana informació (el nombre d'hores extres fetes) vinculada a persones físiques identificades directament amb el seu nom, o indirectament amb la identificació del lloc de treball. Atès que la informació sol·licitada no conté dades especialment protegides per l'article 23 LTAIPBG, ni es limita a les merament identificatives regulades per l'article 24.1 de la mateixa Llei, l'accés a ella és regulat per l'article 24.2 LTAIPBG, que estableix el següent: "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". Per tant, l'article 24.2 LTAIPBG autoritza l'accés a la informació sol·licitada, si bé després de ponderar degudament, en el cas concret, l'interès públic inherent a l'accés sol·licitat i els drets de les persones afectades.

L'informe de l'APDCAT aportat a aquest procediment du a terme un exercici detallat de ponderació, del qual conclou que no està justificada la divulgació de la identitat de les persones que fan les hores extres sol·licitades (llevat del cas del personal laboral i de directius, alts càrrecs i personal que ocupi llocs de confiança, de lliure designació, d'especial responsabilitat dins l'organització o que impliquin alts nivells retributius, que es comenten tot seguit), essent procedent, tanmateix, facilitar la informació sol·licitada pseudoanonimitzada, és a dir, singularitzada però referida a un codi que mantingui reservada la identitat de les persones afectades. La GAIP comparteix substancialment la pertinència d'aquesta solució, insistint en la constatació que el sindicat reclamant no ha justificat en absolut que la finalitat de l'accés justifiqui el sacrifici de divulgar la identitat de les persones afectades. Entre els factors que segons l'article 24.2 LTAIPBG cal tenir en compte per dur a terme la ponderació requerida per aquest precepte, el més rellevant per a aquest cas és el de la finalitat de l'accés (apartat b); doncs bé: el sindicat reclamant no formula cap consideració de la que es pugui deduir una finalitat de l'accés per a la qual sigui necessari obtenir la informació sol·licitada inclosa la identitat de les persones



afectades; més aviat tot el contrari: les finalitats indicades són tan genèriques que tot apunta a què puguin ser perfectament assolides respectant l'anonimat de les persones afectades i, per tant, sense necessitat de sacrificar les seves dades personals, com posa de manifest l'informe de l'APDCAT.

L'anterior no treu que, en relació amb el personal laboral i amb la informació posterior al 12 de maig de 2019, sigui procedent facilitar la informació sol·licitada, inclosa la relativa a la identitat de les persones que fan les hores extres, tal com posa de manifest el mateix informe de l'APDCAT, perquè així ho disposa l'article 34.9 de l'Estatut dels Treballadors (apartat introduït pel Reial Decret-Llei 8/2019, de 8 de març), que estableix el registre diari de jornada de treball de cada empleat, que ha d'estar a disposició de tot el personal i dels representants sindicals. Aquest precepte garanteix l'accés ple a la informació de les hores fetes per cada treballador o treballadora, inclosa la seva identitat; ara bé, la seva entrada en vigor és a partir del 12 de maig de 2019 i, al ser una norma pròpia de l'Estatut dels Treballadors, afecta només el personal laboral, restant-ne fora el funcionariat.

Així mateix, i com també posa de manifest l'informe de l'APDCAT, també està justificada la divulgació de la informació sol·licitada, inclosa la identitat de les persones que fan les hores extraordinàries, en el cas de directius, alts càrrecs i personal que ocupi llocs de confiança, de lliure designació, d'especial responsabilitat dins l'organització o que impliquin alts nivells retributius, en part perquè bona part d'aquestes retribucions han de ser objecte de publicitat activa i, en part, perquè al tractar-se de retribucions elevades, la seva divulgació és especialment rellevant per al control de la despesa pública. A més, les elevades retribucions percebudes per aquest tipus de personal sovint es justifiquen, al menys en part, en la seva dedicació total a la feina, més enllà d'horaris determinats, si les necessitats de l'Administració ho requereixen; en aquestes circumstàncies, és necessari garantir la plena transparència sobre l'eventual realització d'hores extres per part d'aquesta mena de personal.

Ateses les anteriors consideracions, és procedent concloure que el sindicat reclamant té dret a la informació sol·licitada sobre les hores extres fetes per cada treballador o treballadora de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, si bé protegint, amb caràcter general, la seva identificació d'acord amb allò requerit per l'informe de l'APDCAT reproduït parcialment per l'antecedent 11 (pseudoanonimització). Nogensmenys, és procedent facilitar la identitat del personal laboral que ha fet les hores extres amb posterioritat al 12 de maig de 2019.

3. 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.

4. 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 30 de setembre de 2021, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 551/2021 i declarar el dret del personal reclamant a la informació sol·licitada sobre les hores extres fetes per cada treballador o treballadora de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat des del 2018, si bé protegint, amb caràcter general, la seva identificació d'acord amb allò requerit per l'informe de l'APDCAT reproduït parcialment per l'antecedent 11 (pseudoanonimització). Nogensmenys, és procedent facilitar la identitat dels directius, alts càrrecs i personal que ocupi llocs de confiança, de lliure designació, d'especial responsabilitat dins l'organització o que impliquin alts nivells retributius, i del personal laboral que ha fet les hores extres amb posterioritat al 12 de maig de 2019.
2. Desestimar parcialment la Reclamació 551/2021, en relació amb els motius de les hores extres, per manca de congruència amb la sol·licitud de la que deriva la Reclamació.



3. Inadmetre parcialment la Reclamació 551/2021, en relació amb la informació sol·licitada posterior a la data de presentació de la sol·licitud (17 de febrer de 2021), perquè aquesta pretensió no té per objecte el dret d'accés a la informació pública.
4. Requerir a l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies.
5. Requerir a l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat 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. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 551/2021 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.