

IAI 53/2018

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación por la denegación del acceso a la información sobre los sueldos de los trabajadores públicos de un Ayuntamiento

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita informe sobre la reclamación presentada en relación con la denegación del acceso a la información sobre los sueldos de los trabajadores públicos del Ayuntamiento.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

Antecedentes

1. En fecha 3 de agosto de 2018 un ciudadano, dirige al Ayuntamiento un escrito en el que formula preguntas sobre si se ha efectuado un aumento en la retribución de la Interventora Municipal, la relación laboral de la Interventora con el ayuntamiento, si otros trabajadores municipales habían experimentado también un aumento económico en sus retribuciones, y sobre la incorporación de un nuevo gerente.
2. En fecha 19 de octubre de 2018 el Ayuntamiento da respuesta al solicitante indicándole la relación laboral de la Interventora Municipal con el ayuntamiento e información sobre la incorporación de un nuevo gerente. En cuanto a la información relativa a las retribuciones, tanto de la Interventora Municipal, como del resto de personal, se deniega esta información fundamentando la denegación en la existencia de datos de carácter personal.
3. En fecha 23 de octubre de 2018 un ciudadano presenta ante la GAIP una reclamación contra el Ayuntamiento, en la que solicita que se le faciliten "datos sobre sueldos trabajadores públicos para poder redactar una noticia".
4. En fecha 30 de octubre de 2018 la GAIP da traslado de la reclamación al Ayuntamiento y solicita el expediente completo e informe al respecto. ^{1e}
5. En fecha 4 de diciembre de 2018 la GAIP solicita a esta Autoridad que emita el informe previsto por el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTC), en relación con la reclamación presentada.

Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a ellos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas en los términos del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de los datos personales (en adelante, RGPD). Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos de carácter personal que consten en la información solicitada, como sería el caso del límite establecido en el artículo 21.1.b) de la LTC, relativo a la investigación o sanción de infracciones penales, administrativas o disciplinarias cuya aplicación podría comportar que el derecho de acceso de la persona reclamante deba ser denegado o restringido a efectos de proteger la investigación

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos de carácter personal.

II

De acuerdo con la información enviada por la GAIP el reclamante efectuó una serie de preguntas al Ayuntamiento para conocer, si se había producido un aumento de sueldo de la Interventora y del resto de trabajadores municipales, la situación laboral de la interventora y, la incorporación de un nuevo gerente con el objeto de redactar una noticia en un medio de prensa local. Como consecuencia de considerar insatisfactoria la respuesta dada por el Ayuntamiento, la misma persona presenta reclamación en la que pide acceder a datos sobre sueldos de trabajadores públicos del Ayuntamiento, sin hacer una distinción entre el tipo de trabajador ni su categoría dentro de la organización.

Hay que tener en consideración que las cuestiones relativas a la cesión de datos sobre las retribuciones de los empleados públicos ha sido objeto de análisis por esta Autoridad con anterioridad en los informes IAI 9/2016, IAI 12/2017, IAI 36/2017, IAI 4 /2018, IAI 29/2018 y IAI 43/2018, entre otros, que se pueden consultar en la web de la APDCAT. www.apdcat.cat.

III

El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de los datos personales (en adelante, RGPD), define los datos personales como " toda información sobre ~~una persona física identificada o identificable~~ toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un número, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona; "

Los datos de que dispone el Ayuntamiento, que identifican y se refieren directamente a los trabajadores, así como otros datos que puedan referirse más específicamente al puesto de trabajo que ocupan, pero que se asocian o vinculan a un trabajador concreto, y que por tanto lo identifican, son datos de carácter personal y quedan protegidos por los principios y garantías que establece el RGPD y por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

La comunicación de datos personales es un tratamiento de datos de acuerdo con el RGPD que lo define como "cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida , el registro, la organización, la estructuración, la conservación, la adaptación o la modificación, la extracción, la consulta, la utilización, la comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción".

El RGPD dispone que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito (artículo 5.1.a)) y, en este sentido, establece un sistema de legitimación del tratamiento de datos que se fundamenta en la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas establecidas en su artículo 6.1. En concreto, el apartado c) dispone, que el tratamiento será lícito si "es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento".

El artículo 6.3 del RGPD, establece que la base del tratamiento indicado en el artículo 6.1 c) debe estar establecida por el Derecho de la Unión europea o por el derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento. En este sentido el artículo 8.1 de la LOPDDDD establece:

"1. El tratamiento de datos personales sólo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así lo prevea una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma con rango de ley, que podrá determinar las condiciones generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo así como las cesiones que procedan como

consecuencia del cumplimiento de la obligación legal. Dicha norma podrá igualmente imponer condiciones especiales al tratamiento, tales como la adopción de medidas adicionales de seguridad u otras establecidas en el capítulo IV del Reglamento (UE) 2016/679.”

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC en adelante) tiene por objeto regular y garantizar la transparencia de la actividad pública.

En concreto, el artículo 18 de la LTC establece que “las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a la que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida” (apartado 1). El citado artículo 2.b) define “información pública” como “la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo que establece esta ley”. Por tanto, la información que se pide es “información pública” sometida al régimen de acceso previsto en la legislación de transparencia.

La información solicitada relativa a las retribuciones de los trabajadores del Ayuntamiento es información pública a efectos del artículo 2.b) LTC y, por tanto, queda sometida al régimen de acceso previsto en la legislación de transparencia.

IV

El derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes (artículo 20 y siguientes de la LTC). En concreto, y en cuanto a la información que contiene datos de carácter personal, es necesario valorar si el derecho a la protección de datos de las personas afectadas justifica o no la limitación del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTC .

En caso de que nos ocupe los datos solicitados no tienen la consideración de especialmente protegidos, por lo tanto hay que tener en consideración lo que establece el artículo 24 del LT que prevé :

“1. Se dará acceso a la información pública si se trata de información directamente relacionada con la organización, funcionamiento o actividad pública de la Administración que contenga datos meramente identificativos, salvo que excepcionalmente, en el caso concreto deba prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos.

2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23 (datos especialmente protegidos), se puede dar acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación se tendrá en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias: a) El tiempo transcurrido. b) La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan. c) El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad. d) El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas.”

Al no tratarse tampoco de datos meramente identificativos directamente relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública de la Administración se hace necesario realizar una ponderación razonada entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de las personas afectadas.

Aunque la LTC no exige que las solicitudes de acceso a la información sean motivadas, la finalidad que persigue el acceso, se configura como uno de los elementos de ponderación a tener en cuenta, de acuerdo con el artículo 24.2 b) LTC. En caso de que nos ocupa el reclamante hace constar que la información es necesaria para la elaboración de una noticia en un medio de comunicación local.

Con carácter general y desde la perspectiva del derecho a la protección de datos personales de las personas afectadas, debe señalarse, como ha puesto de manifiesto esta Autoridad en anteriores informes, que la información sobre la retribución de un puesto de trabajo facilita información sobre el perfil económico y laboral que puede afectar a la persona que lo ocupa, tanto en el ámbito profesional como en el ámbito social y económico, y esto sea de manera directa, facilitando la identificación de la persona que ocupa el lugar concreto, o sea de forma indirecta, cuando se trate de lugares que puedan relacionarse, por otras vías, sin esfuerzos desproporcionados, con las personas que los ocupan.

En este punto conviene recordar las previsiones en materia de publicidad activa que, en lo que se refiere a las retribuciones, establece el artículo 11.1 de la LTC.

En concreto, el artículo 11.1.b) de la LTC establece que deben hacerse públicas "las retribuciones, indemnizaciones y dietas, las actividades y los bienes de los miembros del Gobierno, de los altos cargos de la Administración pública y del personal directivo de los entes públicos, sociedades, fundaciones y consorcios, y las indemnizaciones que deben percibir al dejar de desempeñar el cargo."

Por lo que respecta al resto de trabajadores, el artículo 11.1.e) de la LTC obliga sólo a publicar "información general sobre las retribuciones, indemnizaciones y dietas percibidas por los empleados públicos, agrupada en función de los niveles y los cuerpos".

Como hemos visto, según el artículo 11.1.b) de la LTC, las retribuciones percibidas por los altos cargos de la Administración pública deben ser publicadas en el portal de forma individualizada para cada puesto de trabajo y por cualquier concepto retributivo, indemnización o dieta. Al respecto, el artículo 4.2.b) de la LTC dispone que, a efectos de lo establecido en la ley, tienen consideración de altos cargos, al servicio de la Administración local, "los representantes locales y los titulares de los órganos superiores y directivos, de acuerdo con lo que establece la legislación de régimen local".

Estas obligaciones de transparencia pueden hacerse extensibles respecto de las solicitudes de acceso a la información que afecte al personal que ocupa puestos de confianza, de especial responsabilidad dentro de la organización, de libre designación, o que conllevan un alto nivel retributivo. Aunque en estos casos la ley no prevé la publicación de sus retribuciones en el Portal de la Transparencia, en lo que se refiere a las solicitudes de acceso a la información, hay que tener en cuenta que se trata de lugares que por su singularidad y también por el nivel retributivo que suelen llevar asociado, el conocimiento de sus retribuciones puede resultar relevante para el control de la utilización de los recursos públicos. En estos casos resultaría justificado facilitar información retributiva individualizada sobre los lugares, incluso identificando a las personas afectadas.

Aparte de esto, por lo que hemos podido comprobar, el Ayuntamiento hace públicas, en el apartado relativo a la RLT de su portal de transparencia, las retribuciones de todos los puestos de trabajo del municipio para el ejercicio 2018 que deben constar en la relación de puestos de trabajo (RPT). Por tanto, se trataría de datos que ya han sido hechos públicos por el propio ayuntamiento.

V

Sin embargo, en caso de que nos ocupa no se solicita las retribuciones del lugar de intervención del Ayuntamiento, sino el incremento retributivo que haya podido experimentar éste y otros lugares del Ayuntamiento. La solicitud efectuada por la persona reclamante al Ayuntamiento pedía conocer si la interventora municipal había visto aumentada su retribución económica y si había otros trabajadores municipales que hubieran tenido también un incremento en sus retribuciones.

En cuanto a la determinación e incremento de las retribuciones de los empleados públicos municipales, es preciso tener en consideración lo establecido en su normativa reguladora. Así el artículo 21 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, establece en lo que respecta a la determinación de las cuantías de las retribuciones básicas y de los incrementos retributivos que:

“1. Las cuantías de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral, deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente ley de presupuestos.

2. No podrán acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el personal.”

Por lo que respecta a las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios municipales, el artículo 52.1.j) del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña establece que corresponde al Pleno de la Corporación:

j) Aprobar la plantilla del personal y la relación de los puestos de trabajo, fijar la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual, todo ello en los términos establecidos por la legislación sobre función pública local.”

Asimismo, el artículo 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, establece, respecto a las retribuciones de los funcionarios locales:

“1. Las retribuciones básicas de los funcionarios locales tendrán la misma estructura y idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública.

2. Las retribuciones complementarias se atenderán, asimismo, a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos. Su cuantía global será fijada _____

por el Pleno de la Corporación dentro de los límites máximos y mínimos que se señalen por el Estado.

3. Las Corporaciones locales reflejarán anualmente en sus presupuestos la cuantía de las retribuciones de sus funcionarios en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

A los funcionarios locales les es de aplicación también el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local, que regula en el artículo 4 el procedimiento de modificación de los complementos específicos, según el cual:

“2. El establecimiento o modificación del complemento específico exigirá, con carácter previo, que por la Corporación se efectúe una valoración del puesto de trabajo atendiendo a las circunstancias expresadas en el número 1 de este artículo.

3. Efectuada la valoración, el Pleno de la Corporación, al aprobar la relación de puestos de trabajo, determinará aquellos a los que corresponde un complemento específico, señalando su respectiva cuantía.”

En consecuencia, cualquier incremento retributivo como consecuencia de la modificación del complemento específico, requerirá, con carácter previo, que la Corporación efectúe una valoración del puesto de trabajo y posteriormente que el Pleno de la Corporación apruebe o modifique la relación de puestos de trabajo (RPT).

La RPT es el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación de todos los puestos de trabajo de una determinada organización, independientemente de la persona que ocupa el puesto de trabajo, y debe incluir, como mínimo, la retribución del complemento específico y del complemento de destino asociado a cada puesto de trabajo (artículo 29 DL 1/1997 y artículo 169 del Decreto 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el reglamento del personal al servicio de las entidades locales), entre otra información.

La relación de puestos de trabajo, que debe ser modificada en caso de incremento retributivo, debe ser objeto de publicación activa de acuerdo con el artículo 9.1.d) de la LTC que establece que deben hacerse públicas la relación de puestos de trabajo del personal funcionario, laboral y eventual. La publicación de la RPT está prevista también en otras normas con rango legal, principalmente, el EBEP.

Por otra parte, hay que tener en consideración que el artículo 10.2 de la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de medios electrónicos en el sector público de Cataluña, obliga a las entidades a “publicar en su sede electrónica las actas de las sesiones del pleno.”

En definitiva cualquier variación de las condiciones retributivas de los empleados públicos debe ser objeto de publicación mediante el instrumento de modificación, ya sea la Ley de Presupuestos del Estado (en lo que respecta a las retribuciones básicas y el límite de incremento de las retribuciones globales), las disposiciones de aprobación de los presupuestos municipales, los acuerdos del Pleno de la Corporación o la correspondiente modificación de la RLT.

En este sentido, desde la perspectiva de la normativa de protección de datos, se podría entender que dado que se trata de información que es objeto de publicidad activa, es posible realizar

efectivo el derecho de acceso a aquella información relativa a los incrementos retributivos que deben constar en la relación de puestos de trabajo (RLT) del consistorio, así como aquellos otros que se podrían inferir de las leyes de presupuestos si se relacionan las disposiciones relativas a las retribuciones que se contemplan con el contenido de la RLT. Esta información estaría asociada a cada plaza o puesto de trabajo y no a una persona concreta.

Cabe decir además, que facilitar información sobre un incremento retributivo no comporta necesariamente poner en conocimiento de terceras personas datos que por sí mismos permitan efectuar un perfil económico de la persona.

En definitiva, se considera que la normativa de protección de datos no impediría dar respuesta a la persona reclamante para informarla sobre los incrementos retributivos de la interventora municipal, ni, en caso de que existieran, de otras plazas o puestos de trabajo del consistorio.

Conclusiones

El derecho a la protección de datos no impide entregar a la persona reclamando la información sobre los posibles incrementos retributivos que se hayan podido efectuar en el puesto de trabajo de la intervención de el Ayuntamiento, y, en su caso, a otros otros puestos de trabajo del consistorio.

Barcelona, 21 de diciembre de 2018