

Dictamen sobre la consulta formulada per un ajuntament en relació amb la sol·licitud d'accés a la informació sobre els complements salarials del secretari municipal presentada per un mitjà de comunicació local.

Un ajuntament formula consulta en relació amb la sol·licitud d'accés a la informació sobre els complements salarials del secretari municipal presentada per un mitjà de comunicació local.

En concret, s'exposa que s'ha demanat a l'Ajuntament informació sobre els complements salarials, inclòs el de productivitat, del secretari municipal.

S'assenyala l'informe IAI 3/2019 de l'Autoritat en el qual es conclou que *“el dret a la protecció de dades no impedeix lliurar a la persona reclamant la informació sobre l'assignació de complements de productivitat i gratificacions de la Interventora municipal, o a d'altres places o llocs de treball del consistori en els quals pugui concórrer el caràcter de confiança o especial responsabilitat.”*

S'apunta al fet que les funcions del secretari municipal i de la interventora no són les mateixes, i en aquest sentit es demana el parer de l'Autoritat respecte a l'aplicació del criteri seguit en l'informe esmentat en el cas del secretari municipal, tenint en compte les funcions recollides a l'exposició de motius del Reial decret 128/2018.

Analitzada la consulta, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el dictamen següent.

I

(...)

II

L'Ajuntament es planteja el dubte sobre la possibilitat de facilitar l'accés a la informació sobre els complements salarials, inclòs el de productivitat, del secretari municipal, a un mitjà de comunicació local.

Les dades retributives dels treballadors municipals són dades de caràcter personal, definides a l'article 4.1 de l'RGPD com *“ toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»)”, i considera com a persona física identificable “ toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona.”*

L'article 5.1.a) de l'RGPD estableix que tot tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació amb l'interessat (principi de licitud, lleialtat i transparència). D'acord amb l'article 6.1 de l'RGPD per a dur a terme un tractament cal comptar amb una

base jurídica que legitimi aquest tractament, ja sigui el consentiment de la persona afectada, ja sigui alguna de les altres circumstàncies, com ara que “*el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento*” (lletra c) o que “*el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento*” (lletra e).

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (en endavant LOPDGDD), el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en aquestes bases jurídiques de l'article 6.1. c) i e) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

Per altra banda, l'article 86 RGPD, disposa que “*Los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento.*”

La Llei 19/2014, de 29 de desembre de 2014, de transparència, accés a la informació i bon govern (en endavant LTC), té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública, i disposa en l'article 18 que “*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*” (apartat 1). L'esmentat article 2.b) defineix “*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*”.

En termes similars es pronuncia la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTE), en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

La informació retributiva sol·licitada és “pública” a efectes de l'article 2.b) de l'LTC i, per tant, resta sotmesa al dret d'accés (art.18 de l'LTC). D'acord amb l'article 20 i s. de l'LTC, aquest dret pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. Concretament pel que fa a la informació que conté dades de caràcter personal, cal valorar, si el dret a la protecció de dades de les persones afectades -en aquest cas, el secretari de l'Ajuntament-, justificaria o no la limitació del dret d'accés a la informació pública reconegut a l'article 18 LTC.

III

L'objecte d'accés consisteix, segons la consulta, en la informació sobre tots els complements salarials assignats al secretari municipal. Aquí s'inclourien el complement de destinació, el complement específic i el complement de productivitat. Podrien entendre's incloses també les gratificacions per serveis extraordinaris prestats fora de la jornada normal de treball.

Atès que la informació que es demana no afecta a dades considerades especialment protegides en els termes previstos en l'article 23 de l'LTC, la comunicació o l'accés a dita informació exigeix fer una ponderació raonada entre l'interès públic que pot tenir per a la ciutadania el coneixement de dita informació i el dret a la protecció de dades de les persones afectades, d'acord amb els criteris previstos a l'article 24.2 de l'LTC:

“2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23 (dades especialment protegides), 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.

(...).”

La legislació de transparència obliga les administracions públiques a publicar les retribucions dels empleats públics de dues maneres diferents: una, mitjançant la publicació individualitzada de “les retribucions, indemnitzacions i dietes, les activitats i els béns, les retribucions, indemnitzacions i dietes, les activitats i els béns dels membres del Govern, dels alts càrrecs de l'Administració pública i del personal directiu dels ens públics, les societats, les fundacions i els consorcis, i les indemnitzacions que han de deixar de percebre en deixar d'exercir el càrrec.” (art. 11.1.b) LTC); l'altra, mitjançant la publicació de “la informació general sobre les retribucions, indemnitzacions i dietes percebudes pels empleats públics, agrupada en funció dels nivells i cossos.” (art. 11.1. e) LTC).

D'acord amb aquestes previsions, l'Administració local ha de publicar de manera individualitzada i per a cada lloc de treball la informació sobre totes les retribucions percebudes (import íntegre per qualsevol concepte retributiu, indemnització o dieta) d'aquelles persones que tinguin la consideració d'alts càrrecs, mentre que pel que fa a la resta de personal, és suficient que aquesta informació es faciliti de manera generalitzada i agrupada en funcions dels nivells i cossos.

A aquests efectes, i d'acord amb l'article 4.2.b), tenen la 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 del règim local.*”

Certament aquest precepte no precisa de manera clara quins són els llocs que tindrien la consideració d'alts càrrecs de l'administració local a efectes del compliment de les obligacions de transparència. Si bé no genera cap dubte el fet de considerar els representants locals - els regidors i l'alcalde-, com alts càrrecs, pel que fa als “titulars d'òrgans superiors i directius”, la redacció d'aquest precepte pot plantejar alguns dubtes interpretatius.

Val a dir que no existeix en l'àmbit local una norma que defineixi l'alt càrrec. Tampoc existeix en matèria organitzativa una règim comú que especifiqui què cal entendre per “titulars

d'òrgans superiors i directius", categories que només s'empren dins el règim aplicable als municipis de gran població (Títol X, article 130 de l'LBRL), i del qual queden exclosos tant els municipis de règim comú, com els que tenen règims específics.

En aquest sentit, tal com es va exposar en l'informe IAI 3/2019 al qual es refereix la consulta, cada ajuntament ha de determinar, d'acord amb el seu reglament d'organització, el personal directiu propi, si en té (art. 306 del TRLMRLC).

Advertir que més enllà de les previsions de l'article 11.1 LTC, l'accés a determinada informació retributiva associada o vinculada a una determinada plaça o lloc de treball de les administracions públiques, també ha de ser valorat des de la perspectiva de les previsions de l'LTC en matèria d'estructura organitzativa i de publicació de l'RLT. Així, l'article 9.1.b) de l'LTC preveu la publicació de l'estructura organitzativa i l'article 9.1.d) preveu la publicació de l'RLT.

En aquest sentit cal tenir en compte que el complement de destinació (que retribueix el nivell assignat al lloc ocupat), i el complement específic (que retribueix les condicions particulars de determinats llocs de treball pel que fa a la dificultat tècnica, dedicació, responsabilitat, incompatibilitat, perillositat i penositat), un cop aprovats i assignats al lloc, esdevenen contingut essencial i necessari de l'RLT.

Recordar que la normativa de funció pública disposa que l'RLT ha d'incloure, com a mínim, entre d'altres aspectes, el grup d'adscripció, el complement específic i el complement de destinació associat a cada lloc de treball (article 29 de la refosa en un Text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, aprovada pel Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre i article 169 Reglament del personal al servei de les entitats locals aprovat pel Decret 214/1990, de 30 de juliol).

La publicació de dita informació a través de l'LRT suposa que la ciutadania pugui accedir d'una manera relativament fàcil a les quanties assignades als respectius llocs de treball a aquests dos conceptes (complement de destinació i específic), sigui a través de la mateixa RLT o posant en relació la informació sobre el grup i categoria d'una plaça concreta continguda den l'LRLT amb les quanties aprovades en les respectives lleis de pressupostos per aquest grup o categoria. Tenint en compte quines són les previsions normatives al respecte, no sembla que el dret a la protecció de dades pugui suposar una limitació al dret d'accés de la persona sol·licitant a les quanties assignades al secretari municipal per aquests conceptes.

El complement de productivitat, en canvi, retribueix el rendiment especial, l'activitat extraordinària, l'interès, la iniciativa, etc., amb què es desenvolupa el lloc de treball, i per tant es relaciona directament amb la persona física que ocupa aquest lloc de treball. El mateix es pot dir respecte a les gratificacions per serveis extraordinaris que s'hagin pogut percebre.

És criteri sostingut per aquesta Autoritat en matèria d'accés a la informació retributiva dels empleats públics en anteriors informes (entre d'altres, l'informe IAI 3/2019 en el qual es plantejava l'accés a informació retributiva de la interventora municipal d'aquest mateix Ajuntament), que les previsions de l'article 11.1.b) LTC es poden fer extensives respecte de les sol·licituds d'accés a la informació del personal que ocupa llocs d'especial confiança,

d'especial responsabilitat dins de l'organització o d'alt nivell en la jerarquia de l'entitat, de lliure designació, o que comporten un alt nivell retributiu.

En aquest cas, d'acord amb l'article 92 bis de l'LRBRL:

1. Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional:

a) La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.

b) El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

(...)

2. La escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional se subdivide en las siguientes subescalas:

a) Secretaría, a la que corresponden las funciones contenidas en el apartado 1.a) anterior.

b) Intervención-tesorería, a la que corresponden las funciones contenidas en el apartado 1.b).

c) Secretaría-intervención a la que corresponden las funciones contenidas en los apartados 1.a) y 1.b).(…).

Per altra banda, el Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris de l'Administració Local amb habilitació de caràcter nacional, disposa en l'article 7 preveu que en totes les entitats locals existeixi un lloc de treball denominat Secretaria, al qual correspon la responsabilitat administrativa de les funcions de fe pública i assessorament legal preceptiu amb l'abast i el contingut previst en aquest reial decret, i més concretament a l'article 3 d'aquesta norma.

A tenor del que disposa l'article 2 d'aquesta norma: ***“2. Quien ostente la responsabilidad administrativa de cada una de las funciones referidas en el apartado 1 tendrá atribuida la dirección de los servicios encargados de su realización, sin perjuicio de las atribuciones de los órganos de gobierno de la Corporación Local en materia de organización de los servicios administrativos.”***

Tenint en comte que la persona titular del lloc de secretària és qui exerceix la direcció de la funció de fe pública i d'assessorament legal en els assumptes municipals, no sembla que pugui generar dubtes que es tracta d'un lloc amb un alt nivell de responsabilitat respecte de les decisions i/o actuacions dels òrgans de govern.

Amb caràcter general, la finalitat de la Llei 19/2014 és, d'acord amb l'art. 1.2 LTC, *“... establecer un sistema de relación entre las personas 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.”*

El control de l'ús que l'administració pugui fer d'aquest tipus d'emoluments vinculats a persones que ocupen càrrecs amb un nivell alt responsabilitat i nivells retributius també alts, pot ser rellevant a efectes de transparència. En aquest sentit, la seva situació seria equiparable a la dels càrrecs directius (considerats alts càrrecs als efectes de l'article 4.1.b) i

11.1.b) de l'LTC). L'accés a dita informació permetria a la ciutadania avaluar i formar-se una opinió crítica de la gestió de recursos humans duta a terme per l'Ajuntament, respecte de conceptes retributius on l'atorgament es basa en aspectes de discrecionalitat, qüestió que reforça la necessitat de transparència.

Des del punt de vista de la persona afectada, és cert que la divulgació de la informació sobre els complements salarials percebuts podria facilitar l'obtenció d'un perfil econòmic sobre aquesta persona. Tot i així, quan es tracta d'empleats o funcionaris públics que ocupen càrrecs d'alt nivell de responsabilitat, que acostumen a portar associats nivells retributius també alts, aquests han de preveure la possibilitat que la ciutadania pugui accedir per la via de l'exercici del dret d'accés a la informació sobre totes les seves retribucions, sigui quin sigui el concepte pel qual les perceben, i no només respecte d'aquelles relacionades amb el complement de destinació o específic la divulgació dels quals està prevista per a tots els llocs de treball públics.

Per tot plegat, es conclou que l'interès públic en l'obtenció de la informació retributiva referida al secretari municipal hauria de prevaldre davant el dret a la protecció de dades de la persona afectada. En aquest sentit, l'accés de la persona sol·licitant a dita informació resultaria justificat a efectes de complir amb la finalitat de transparència. Tot això, sens perjudici que com a conseqüència del tràmit d'audiència previst a l'article 31 de l'LTC, s'apreciïn en la persona afectada circumstàncies que puguin justificar una valoració diferent per part de l'Ajuntament.

CONCLUSIÓ

El dret a la protecció de dades no impediria que l'Ajuntament lliurés a la persona sol·licitant la informació sobre tots els complements salarials percebuts pel secretari municipal.

Barcelona, 19 de juliol de 2019