

**Dictamen sobre la consulta formulada per un ajuntament sobre la sol·licitud d'accés d'un funcionari a la informació sobre les quantitats percebudes per altres treballadors en concepte de complement de productivitat i de gratificacions.**

Un ajuntament formula consulta en relació amb la sol·licitud d'accés d'un funcionari a la informació sobre les quantitats percebudes per altres treballadors en concepte de complement de productivitat i de gratificacions.

En concret exposa que un funcionari de la Policia Local ha sol·licitat que se li faciliti la relació nominal de tot el personal adscrit a la seva unitat, això és, la Policia Local de Torredembarra, en que hi figurin, per mesos i de forma separada, les quantitats percebudes en concepte productivitat i les percebudes en concepte de gratificacions, des del mes de gener de 2019.

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

I

(...)

II

La consulta planteja el dubte sobre la possibilitat de facilitar a un funcionari de la Policia Local, una relació nominal de tot el personal d'aquest departament, on hi constin les quanties mensuals percebudes per cadascuna d'aquestes persones com a complements de productivitat i gratificacions, des del mes de gener de 2019.

Les dades retributives dels treballadors municipals són dades de caràcter personal, definides a l'article 4.1 del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (en endavant, 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.

Atès que el que es demana són dades personals retributives de treballadors municipals (membres de la policia local), cal valorar si el dret a la protecció de dades d'aquestes persones, pot justificar o no la limitació del dret d'accés a la informació pública reconegut a l'article 18 LTC.

Tenint en compte que la informació que es demana no afecta a dades considerades especialment protegides en els termes previstos en l'article 23 de l'LTC, l'accés a dita informació exigeix fer una ponderació raonada entre l'interès públic en 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.*

*(...)."*

L'article 35 de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals, disposa :

*"1. Els policies locals tenen dret a una remuneració justa en què es valori el nivell de formació, el règim d'incompatibilitats, la dedicació i el risc que comporta la professió, l'especificitat dels horaris de treball i l'estructura peculiar del cos. Aquesta remuneració s'ha de compondre, com a mínim, d'una part corresponent a les retribucions bàsiques i d'una part corresponent a les complementàries.*

*2. Les retribucions bàsiques han de tenir la mateixa estructura i una quantia idèntica que les que hi ha establertes en general per al personal al servei de la funció pública.*

*3. Correspon al ple de la corporació local respectiva la fixació de les retribucions complementàries, tenint en compte els conceptes exposats en l'apartat 1, dins els límits que estableix la legislació vigent."*

L'article 22.3 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic (en endavant EBEP), defineix les *retribucions complementàries com aquelles que "retribueixen les característiques dels llocs de treball, la carrera professional o l'acompliment, el rendiment o els resultats assolits pel funcionari."*

A tenor de l'article 24 de l'EBEP la quantia i l'estructura de les retribucions complementàries dels funcionaris les han d'establir les lleis corresponents de cada Administració pública atenent, entre d'altres, els factors següents: a) La progressió assolida pel funcionari dins del sistema de carrera administrativa; b) L'especial dificultat tècnica, responsabilitat, dedicació, incompatibilitat exigible per a l'acompliment de determinats llocs de treball o les condicions en què s'exerceix el treball; c) El grau d'interès, l'iniciativa o l'esforç amb què el funcionari fa la seva feina i el rendiment o els resultats obtinguts i d) Els serveis extraordinaris prestats fora de la jornada normal de treball.

L'article 103 del Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un Text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de

funció pública, es refereix als complements de productivitat i les gratificacions en els termes següents:

*"1. Són retribucions complementàries:*

*(...)*

*c) **El complement de productivitat**, la finalitat del qual és de retribuir l'especial rendiment, l'activitat extraordinària i l'interès o la iniciativa amb què el funcionari desenvolupa el seu treball.*

*Se'n fixarà la quantitat global per a cada programa i òrgan administratiu mitjançant un percentatge sobre els costos totals de personal, que serà determinat per la Llei de pressupostos.*

*La Llei de pressupostos establirà també els criteris per a la distribució d'aquest complement. El responsable de la gestió de cada programa de despesa, dins les dotacions pressupostàries corresponents, determinarà, d'acord amb la normativa establerta per la Llei de pressupostos, la quantitat individual que correspon a cada funcionari. **Les quantitats que percebi cada funcionari per aquest concepte seran de coneixement públic per als altres funcionaris del departament o de l'organisme interessat i per als representants sindicals.***

*Reglamentàriament, cada any, d'acord amb la Llei de pressupostos, s'establiran els criteris tècnics de valoració dels factors que determinen la distribució, així com les fórmules de participació dels representants del personal implicat.*

*d) **Gratificacions per serveis extraordinaris** prestats fora de la jornada normal de treball, que en cap cas no poden ésser fixes en la quantia ni periòdiques en el dret a percebre-les. Les hores extraordinàries no poden superar habitualment el límit establert per reglament. Els serveis extraordinaris es poden compensar econòmicament o amb hores lliures de servei.*

*2. Es fixaran per reglament la quantitat i les condicions per poder percebre les indemnitzacions que per raó de servei corresponguin als funcionaris."*

En termes similars es pronuncia el Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament del personal al servei de les entitats locals (articles 171 i ss.) i els articles 5 i 6 del Reial decret 61/1986, de 25 de abril, pel qual s'estableix el règim de les retribucions dels funcionaris de l'Administració Local.

D'acord amb els articles 172.4 i 173 del Decret 214/1990, correspon al ple de cada corporació determinar en el pressupost la quantitat global destinada a l'assignació dels complements de productivitat i de gratificacions als funcionaris dintre dels límits màxims que assenyala l'article 175.2.b) d'aquest Reglament.

I tal com es desprèn dels articles 172.5 i 174 d'aquest mateix Decret correspon a l'alcalde o president de la corporació la distribució d'aquesta quantia entre els diferents programes o àrees i l'assignació individual del complement de productivitat, amb subjecció als criteris que, si s'escau, hagi establert el ple, sens perjudici de les delegacions que pugui conferir

d'acord amb la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, així com l'assignació individual de les gratificacions.

De tot plegat se'n desprèn que el complement de productivitat té un caràcter marcadament personal, tot i que de conformitat amb les prescripcions legals, la seva apreciació s'ha de realitzar en funció de circumstàncies objectives relacionades directament amb el desenvolupament del lloc de treball i els objectius assignats al mateix, i la seva quantificació s'ha d'ajustar als criteris que hagués aprovat el Ple.

Les gratificacions responen a serveis extraordinaris realitzats fora de la jornada laboral, amb la qual cosa estan lligades al desenvolupament d'aquestes activitats per la persona concreta, i al igual que en el cas anterior, també han d'obeir als criteris fixats pel Ple de la Corporació.

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).

És criteri sostingut per aquesta Autoritat en matèria d'accés a la informació retributiva dels empleats públics en anteriors informes 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.

Aquest podria ser el supòsit del cap del cos de la policia local, el qual, sota el comandament de l'alcalde o de la persona en qui aquest delegui, exerceix el comandament immediat del cos (article 26.1 de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals). Al cap de la policia, li corresponen les funcions següents: "*a) Dirigir, coordinar i supervisar les operacions del cos, i també les activitats administratives, per assegurar-ne l'eficàcia. b) Avaluar les necessitats de recursos humans i materials i formular les propostes pertinents. c) Transformar en ordres concretes les directrius dels objectius a assolir, rebudes de l'alcalde o del càrrec en qui aquest delegui. d) Informar l'alcalde, o el càrrec en qui aquest delegui, del funcionament del servei. e) Complir qualsevol altra funció que li atribueixi la reglamentació municipal del cos.*"(article 27 de la Llei 16/1991).

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.

Tenint en compte això, no sembla que pugui haver inconvenient en lliurar al treballador que ho sol·licita, la informació sobre les quanties mensuals percebudes complement de productivitat i gratificacions del/la cap del cos de la policia local.

#### IV

Més enllà de l'accés que qualsevol ciutadà podria tenir respecte a la informació retributiva que hagi pogut percebre el màxim responsable del cos, per a la resta de personal resulta rellevant en aquest cas que la persona que demana la informació sigui un funcionari de la mateixa unitat o departament afectat.

La dimensió privada o particular del dret d'accés a la informació pública es concreta en permetre a les persones accedir a la informació que pugui tenir interès per a la seva esfera d'interessos particulars i en aquest sentit, la finalitat de l'accés juga un paper essencial a l'hora de ponderar entre els dos drets en joc.

Tot i que no especifiquin els motius pels quals interessa disposar de la informació, el cert és que l'assignació individual d'aquests complements a cada treballador depèn en última instància de l'Alcalde. Tot i que ha d'obeir a criteris objectius prèviament fixats, el seu atorgament es basa en aspectes de discrecionalitat, complint, això sí, amb els principis de transparència, objectivitat, imparcialitat i no discriminació. Aquest component de discrecionalitat a l'hora de repartir entre els treballadors, les quanties globals dotades pressupostàriament reforça sense dubte la necessitat de transparència.

En aquest sentit, i als efectes que el treballador afectat pugui comprovar que les retribucions rebudes per la resta de companys han estat assignades seguint els criteris i els principis rectoris de la funció pública, pot ser rellevant l'obtenció de la informació sol·licitada.

Des del punt de vista dels treballadors afectats, com s'ha apuntat és cert que la divulgació de la informació sobre els complements salarials percebuts podria facilitar l'obtenció d'un perfil econòmic sobre les persones afectades sobretot tenint en compte que la resta de complements associats no al treballador sinó al lloc de treball (complement de destinació i específic), formen part de l'LRT, fet que fa que qualsevol 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 en l'LRLT amb les quanties aprovades en les respectives lleis de pressupostos per aquest grup o categoria.

#### V

En el cas del complement de productivitat, l'article 103.1 c) del Decret Legislatiu 1/1997, i en el mateix sentit els articles 172. 3 del Decret 214/1990, i 5 del Reial decret 61/1986, preveuen expressament que les quantitats que percebi cada funcionari siguin de coneixement públic per a la resta de funcionaris de la corporació, a més dels representants sindicals.

El legislador fa prevaldre l'interès en l'obtenció de dita informació per sobre el dret a la privacitat dels treballadors afectats, i per tant, les expectatives de privacitat que puguin tenir els treballadors són limitades. Aquestes persones han de comptar amb la possibilitat que la resta de companys conegui les quantitats que puguin haver percebut per aquest concepte.

Per tot això, la normativa de protecció de dades no s'oposaria a l'accés del treballador a la informació sobre les quantitats mensuals percebudes per cadascun dels treballadors en concepte de complement de productivitat.

Advertir però que tot i que el treballador sol·licita una relació nominal amb les diferents quanties mensuals assignades, en el cas particular del personal integrant de la policia local, cal tenir en compte la normativa sectorial d'aplicació als cossos de seguretat, que preveu que s'identifiquin amb una tarja d'identitat professional (TIP) en substitució del nom i cognoms, per raons de seguretat. La Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, disposa en l'article 25 ter que " *Tots els membres dels cossos de policies locals han de portar un document d'acreditació professional.*" (...) "*En aquest document hi ha de figurar, com a mínim, el municipi de pertinença, la identificació de la categoria professional i el número de registre individual.*" (...)

Tenint en compte que la identificació de la policia local es fa a través del número de TIP, caldria facilitar la informació emprant aquest codi identificador en comptes del nom i cognoms. Aquesta mesura, menys intrusiva en la privacitat de les persones afectades seria més adequada al principi de minimització de les dades. És obvi que el TIP identifica, o fa identificable la persona titular, especialment en aquest cas en que accedeix a la informació un dels companys de la mateixa unitat o departament, però en la mesura que és aquest el mecanisme d'identificació previst per la normativa per raons de seguretat, hauria de ser també en aquest cas la forma d'identificació escollida per cedir la informació.

## VI

En el cas de les gratificacions, en canvi, no hi ha una previsió legal específica de publicitat (ni l'article 103 del Decret Legislatiu 1/1997, ni la resta de normativa contempen aquesta possibilitat).

Les gratificacions, han d'obeir a serveis extraordinaris prestats fora de la jornada de treball, i no poden ser fixes en la seva quantia ni periòdiques en el seu acreditament, i tot i que no s'especifiquin els motius concrets pels quals interessa l'accés, no és pot obviar el fet que l'accés a la informació individualitzada de les quantitats assignades per aquest concepte a cadascun dels membres de la unitat pugui ser rellevant per al treballador que ho sol·licita.

Aquesta persona podria haver resultat perjudicada econòmicament en el repartiment de les assignacions. Els principis de transparència, objectivitat, imparcialitat i no discriminació que

haurien de regir en l'assignació de les gratificacions, que depenen en última instància de decisions més discrecionals, justificaria l'accés per part d'aquest a la informació sobre les quanties percebudes de manera individualitzada.

Això però es podria fer, en principi, sense necessitat de sacrificar la privacitat dels treballadors afectats. Així, es podria facilitar una relació individualitzada, sense incloure la identitat de les persones treballadores. Això permetria al treballador comprovar que les quantitats percebudes no són fixes o periòdiques, i detectar eventuais situacions discriminatòries que s'hagin pogut produir en assignar aquests serveis extraordinaris a uns treballadors en detriment d'altres.

El principi de minimització exigeix que les dades siguin adequades, pertinents i limitades a allò que és necessari per a la finalitat per a la qual són tractades (article 5.1 b) de l'RGPD).

En aplicació d'aquest principi, i als efectes d'assolir la finalitat de transparència en aquest cas, s'hauria d'optar per la pseudonimització, això és, substituint el nom i cognoms o el número de TIP, per un codi assignat a cadascun d'ells que no permeti la identificació per part de tercers, de tal manera que permetés veure i controlar les quantitats mensuals percebudes pels diferents treballadors de la unitat en concepte de gratificacions, agrupats per categories professionals, i indicant, si escau, el motiu concret que les justifica.

La pseudonimització implica *“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).

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. En aquest sentit, utilitzar el núm.de DNI o un altre codi que pugui ser conegut per terceres persones no seria una bona opció.

Per altra banda, i per tal d'evitar la reidentificació, l'agrupació dels treballadors en les diferents categories, només es pot dur a terme si es tracta de llocs de treball que compten amb un nombre de treballadors suficientment ampli, de tal manera que identificar cada treballador requereixi terminis o activitats desproporcionats. Aquest és un element que convé tenir present en un cas com el plantejat, en el qual, per les dimensions que pot tenir la plantilla de la policia local en un ajuntament petit, és possible que no es pugui facilitar la informació agrupant els treballadors en les diferents categories del cos.

## **Conclusió**

La normativa de protecció de dades no impediria l'accés a les quantitats percebudes mensualment pels conceptes de complement de productivitat i gratificacions del cap de la policia local durant el període indicat.



Tampoc impediria l'accés per part d'un dels treballadors al llistat de la resta de membres de la Policia Local, que hauran d'esser identificades mitjançant el número d'identificació (TIP), on hi constin les quantitats percebudes com a complement de productivitat.

En canvi l'accés al llistat de les quantitats percebudes en concepte de gratificacions, s'hauria de facilitar mitjançant un codi que no permeti identificar-los.

Barcelona, 12 de desembre de 2019