

CNS 33/2019

Dictamen sobre la consulta formulada por un ayuntamiento en relación a la solicitud de acceso a la información sobre los complementos salariales del secretario municipal presentada por un medio de comunicación local.

Un ayuntamiento formula consulta en relación a la solicitud de acceso a la información sobre los complementos salariales del secretario municipal presentada por un medio de comunicación local.

En concreto, se expone que se ha solicitado al Ayuntamiento información sobre los complementos salariales, incluido el de productividad, del secretario municipal.

Se señala el informe IAI 3/2019 de la Autoridad en el que se concluye que “el derecho a la protección de datos no impide entregar a la persona reclamando la información sobre la asignación de complementos de productividad y gratificaciones de la Interventora municipal, o en otras plazas o puestos de trabajo del consistorio en los que pueda concurrir el carácter de confianza o especial responsabilidad.”

Se apunta a que las funciones del secretario municipal y de la interventora no son las mismas, y en este sentido se pide el parecer de la Autoridad respecto a la aplicación del criterio seguido en el informe mencionado en el caso del secretario municipal, teniendo en cuenta las funciones recogidas en la exposición de motivos del Real decreto 128/2018.

Analizada la consulta, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente dictamen.

(...)

II

El Ayuntamiento se plantea la duda sobre la posibilidad de facilitar el acceso a la información sobre los complementos salariales, incluido el de productividad, del secretario municipal, a un medio de comunicación local.

Los datos retributivos de los trabajadores municipales son datos de carácter personal, toda el artículo 4.1 del RGPD como identificada o identificable (el interesado) y/o persona física o jurídica en persona física 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 en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona.”

El artículo 5.1.a) del RGPD establece que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado (principio de licitud, lealtad y transparencia). De acuerdo con el artículo 6.1 del RGPD para llevar a cabo un tratamiento es necesario contar con una

base jurídica que legitime este tratamiento, ya sea el consentimiento de la persona afectada, ya sea alguna de las demás circunstancias, tales como que “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento” (letra 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” (letra e).

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en estas bases jurídicas del artículo 6.1. c) y e) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

Por otra parte, el artículo 86 RGPD, dispone que “ Las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o organismo público o 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 las datos personales en virtud del presente Reglamento.”

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre de 2014, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante LTC), tiene por objeto regular y garantizar la transparencia de la actividad pública, y dispone en el artículo 18 que “las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a que se refiere 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”.

En términos similares se pronuncia la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTE), en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

La información retributiva solicitada es “pública” a efectos del artículo 2.b) del LTC y, por tanto, queda sometida al derecho de acceso (art.18 del LTC). De acuerdo con el artículo 20 y s. del LTC, este derecho puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. Concretamente 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 -en este caso, el secretario del Ayuntamiento-, justificaría o no la limitación del derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 18 LTC.

III

El objeto de acceso consiste, según su consulta, en la información sobre todos los complementos salariales asignados al secretario municipal. Aquí se incluirían el complemento de destino, el complemento específico y el complemento de productividad. Podrían entenderse incluidas también las gratificaciones por servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

Dado que la información que se solicita no afecta a datos considerados especialmente protegidos en los términos previstos en el artículo 23 de la LTC, la comunicación o el acceso a dicha información exige realizar una ponderación razonada entre el interés público que puede tener para la ciudadanía el conocimiento de dicha información y el derecho a la protección de datos de las personas afectadas, de acuerdo con los criterios previstos en el artículo 24.2 de la

“2. Si se trata de otra información que contiene 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. (...).”

La legislación de transparencia obliga a las administraciones públicas a publicar las retribuciones de los empleados públicos de dos formas distintas: una, mediante la publicación individualizada de “las retribuciones, indemnizaciones y dietas, las actividades y los bienes, 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 dejar de percibir al dejar de desempeñar el cargo.” (art. 11.1.b) LTC); la otra, mediante la publicación de “la información general sobre las retribuciones, indemnizaciones y dietas percibidas por los empleados públicos, agrupada en función de los niveles y cuerpos.” (art. 11.1. e) LTC).

De acuerdo con estas previsiones, la Administración local debe publicar de forma individualizada y para cada puesto de trabajo la información sobre todas las retribuciones percibidas (importe íntegro por cualquier concepto retributivo, indemnización o dieta) de aquellas personas que tengan la consideración de altos cargos, mientras que en lo que respecta al resto de personal, es suficiente que esta información se facilite de forma generalizada y agrupada en funciones de los niveles y cuerpos.

A estos efectos, y de acuerdo con el artículo 4.2.b), tendrán la 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 del régimen local.”

Ciertamente este precepto no precisa de forma clara cuáles son los puestos que tendrían la consideración de altos cargos de la administración local a efectos del cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Si bien no genera ninguna duda el hecho de considerar a los representantes locales -los concejales y el alcalde-, como altos cargos, en cuanto a los “titulares de órganos superiores y directivos”, la redacción de este precepto puede plantear algunas dudas interpretativas.

Cabe decir que no existe en el ámbito local una norma que defina el alto cargo. Tampoco existe en materia organizativa un régimen común que especifique qué hay que entender por “titulares

de órganos superiores y directivos”, categorías que sólo se emplean en el régimen aplicable a los municipios de gran población (Título X, artículo 130 de la LBRL), y del que quedan excluidos tanto los municipios de régimen común, como los que tienen regímenes específicos.

En este sentido, tal y como se expuso en el informe IAI 3/2019 al que se refiere la consulta, cada ayuntamiento debe determinar, de acuerdo con su reglamento de organización, el personal directivo propio, si lo tiene (Art. 306 del TRLMRLC).

Advertir que más allá de las previsiones del artículo 11.1 LTC, el acceso a determinada información retributiva asociada o vinculada a una determinada plaza o puesto de trabajo de las administraciones públicas, también debe ser valorado desde la perspectiva de las previsiones de la LTC en materia de estructura organizativa y de publicación de la RLT. Así, el artículo 9.1.b) de la LTC prevé la publicación de la estructura organizativa y el artículo 9.1.d) prevé la publicación de la RLT.

En este sentido hay que tener en cuenta que el complemento de destino (que retribuye el nivel asignado al puesto ocupado), y el complemento específico (que retribuye las condiciones particulares de determinados puestos de trabajo en lo que respecta a la dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad y penosidad), una vez aprobados y asignados al sitio, se convierten en contenido esencial y necesario de la RLT.

Recordar que la normativa de función pública dispone que la RLT debe incluir, como mínimo, entre otros aspectos, el grupo de adscripción, el complemento específico y el complemento de destino asociado a cada puesto de trabajo (artículo 29 de la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública, aprobada por el Decreto legislativo 1/1997, de 31 de octubre y artículo 169 Reglamento del personal al servicio de las entidades locales aprobado por el Decreto 214/1990, de 30 de julio).

La publicación de dicha información a través del LRT supone que la ciudadanía pueda acceder de una forma relativamente fácil a las cuantías asignadas a los respectivos puestos de trabajo a estos dos conceptos (complemento de destino y específico), sea a través de la misma RPT o poniendo en relación la información sobre el grupo y categoría de una plaza concreta contenida en la LRLT con las cuantías aprobadas en las respectivas leyes de presupuestos por este grupo o categoría. Teniendo en cuenta cuáles son las previsiones normativas al respecto, no parece que el derecho a la protección de datos pueda suponer una limitación al derecho de acceso de la persona solicitante a las cuantías asignadas al secretario municipal por estos conceptos.

El complemento de productividad, en cambio, retribuye el rendimiento especial, la actividad extraordinaria, el interés, la iniciativa, etc., con el que se desarrolla el puesto de trabajo, y por tanto se relaciona directamente con la persona física que ocupa éste puesto de trabajo. Lo mismo puede decirse respecto a las gratificaciones por servicios extraordinarios que se hayan podido percibir.

Es criterio sostenido por esta Autoridad en materia de acceso a la información retributiva de los empleados públicos en anteriores informes (entre otros, el informe IAI 3/2019 en el que se planteaba el acceso a información retributiva de la interventora municipal de este mismo Ayuntamiento), que las previsiones del artículo 11.1.b) LTC pueden hacerse extensivas respecto de las solicitudes de acceso a la información del personal que ocupa puestos de especial confianza

de especial responsabilidad dentro de la organización o de alto nivel en la jerarquía de la entidad, de libre designación, o que supongan un alto nivel retributivo.

En este caso, de acuerdo con el artículo 92 bis de la 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).(....).

Por otra parte, el Real decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, dispone en el artículo 7 prevé que en todas las entidades locales exista un puesto de trabajo denominado Secretaría, al que le corresponde la responsabilidad administrativa de las funciones de fe pública y asesoramiento legal preceptivo con el alcance y contenido previsto en este real decreto, y más concretamente en el artículo 3 de esta norma.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 2 de esta 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 .”

Teniendo en cuenta que la persona titular del puesto de secretaria es quien ejerce la dirección de la función de fe pública y de asesoramiento legal en los asuntos municipales, no parece que pueda generar dudas de que se trata de un puesto con un alto nivel de responsabilidad respecto de las decisiones y/o actuaciones de los órganos de gobierno.

A todos los efectos, la finalidad de la Ley 19/2014 es, de acuerdo con el art. 1.2 LTC, “... establecer un sistema de relación entre las personas y la Administración pública y los demás sujetos obligados, fundamentado en el conocimiento de la actividad pública, la incentivación de la participación ciudadana, la mejora de la calidad de la información pública y de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública.”

El control del uso que la administración pueda hacer de este tipo de emolumentos vinculados a personas que ocupan cargos con un alto nivel de responsabilidad y niveles retributivos también altos, puede ser relevante a efectos de transparencia. En este sentido, su situación sería equiparable a la de los cargos directivos (considerados altos cargos a efectos del artículo 4.1.b) y

11.1.b) del LTC). El acceso a dicha información permitiría a la ciudadanía evaluar y formarse una opinión crítica de la gestión de recursos humanos llevada a cabo por el Ayuntamiento, respecto de conceptos retributivos en los que el otorgamiento se basa en aspectos de discrecionalidad, cuestión que refuerza la necesidad de transparencia.

Desde el punto de vista de la persona afectada, es cierto que la divulgación de la información sobre los complementos salariales percibidos podría facilitar la obtención de un perfil económico sobre esa persona. Sin embargo, cuando se trata de empleados o funcionarios públicos que ocupan cargos de alto nivel de responsabilidad, que suelen llevar asociados niveles retributivos también altos, estos deben prever la posibilidad de que la ciudadanía pueda acceder por la vía del ejercicio del derecho de acceso a la información sobre todas sus retribuciones, cualquiera que sea el concepto por el que las perciben, y no sólo respecto de aquellas relacionadas con el complemento de destino o específico cuya divulgación está prevista para todos los puestos de trabajo públicos.

Por todo ello, se concluye que el interés público en la obtención de la información retributiva referida al secretario municipal debería prevalecer ante el derecho a la protección de datos de la persona afectada. En este sentido, el acceso de la persona solicitante a dicha información resultaría justificado a efectos de cumplir con la finalidad de transparencia. Todo ello, sin perjuicio de que como consecuencia del trámite de audiencia previsto en el artículo 31 de la LTC, se aprecien en la persona afectada circunstancias que puedan justificar una valoración distinta por parte del Ayuntamiento.

CONCLUSIÓN

El derecho a la protección de datos no impediría que el Ayuntamiento entregase a la persona solicitante la información sobre todos los complementos salariales percibidos por el secretario municipal.

Barcelona, 19 de julio de 2019