

CNS 57/2019

Dictamen sobre la consulta formulada por un ayuntamiento sobre la solicitud de acceso de un funcionario a la información sobre las cantidades percibidas por otros trabajadores en concepto de complemento de productividad y gratificaciones.

Un ayuntamiento formula consulta en relación a la solicitud de acceso de un funcionario a la información sobre las cantidades percibidas por otros trabajadores en concepto de complemento de productividad y de gratificaciones.

En concreto expone que un funcionario de la Policía Local ha solicitado que se le facilite la relación nominal de todo el personal adscrito a su unidad, esto es, la Policía Local de Torredembarra, en la que figuren, por meses y de forma separada, las cantidades percibidas en concepto de productividad y las percibidas en concepto de gratificaciones, desde enero de 2019.

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

y

(...)

II

La consulta plantea la duda sobre la posibilidad de facilitar a un funcionario de la Policía Local, una relación nominal de todo el personal de este departamento, donde consten las cuantías mensuales percibidas por cada una de estas personas como complementos de productividad y gratificaciones , desde enero de 2019.

Los datos retributivos de los trabajadores municipales son datos de carácter personal, definidos en el artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de los datos personales (por adelante, RGPD), que es toda persona física identificada o identificable («el interesado»), y considera como 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 pe

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, 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.

Dado que lo que se pide son datos personales retributivos de trabajadores municipales (miembros de la policía local), es necesario valorar si el derecho a la protección de datos de estas personas, puede justificar o no la limitación del derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 18 LTC.

Teniendo en cuenta que la información que se solicita no afecta a datos considerados especialmente protegidos en los términos previstos en el artículo 23 de la LTC, el acceso a dicha información exige realizar una ponderación razonada entre el interés público en 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 LTC:

“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. (...).”

El artículo 35 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales, dispone:

“1. Los policías locales tienen derecho a una remuneración justa en la que se valore el nivel de formación, el régimen de incompatibilidades, la dedicación y el riesgo que comporta la profesión, la especificidad de los horarios de trabajo y la estructura peculiar del cuerpo. Esta remuneración debe componerse, como mínimo, de una parte correspondiente a las retribuciones básicas y de una parte correspondiente a las complementarias.

2. Las retribuciones básicas tendrán la misma estructura y idéntica cuantía que las establecidas en general para el personal al servicio de la función pública.

3. Corresponde al pleno de la respectiva corporación local la fijación de las retribuciones complementarias, teniendo en cuenta los conceptos expuestos en el apartado 1, dentro de los límites establecidos por la legislación vigente.”

El artículo 22.3 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 (en adelante EBEP), define las retribuciones complementarias como aquellas que "retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, el rendimiento o los resultados alcanzados por el funcionario."

A tenor del artículo 24 del EBEP la cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios serán establecidas por las leyes correspondientes de cada Administración pública atendiendo, entre otros, a los siguientes factores: a) La progresión lograda por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa; b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en las que se desempeña el trabajo; c) El grado de interés, la iniciativa o el esfuerzo con que el funcionario realiza su trabajo y el rendimiento o los resultados obtenidos y d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

El artículo 103 del Decreto legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de

función pública, se refiere a los complementos de productividad y las gratificaciones en los siguientes términos:

“1. Son retribuciones complementarias:

(...)

c) El complemento de productividad, cuya finalidad es retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desarrolla su trabajo.

Se fijará la cantidad global para cada programa y órgano administrativo mediante un porcentaje sobre los costes totales de personal, que será determinado por la Ley de presupuestos.

La Ley de presupuestos establecerá también los criterios para la distribución de este complemento. El responsable de la gestión de cada programa de gasto, en las dotaciones presupuestarias correspondientes, determinará, de acuerdo con la normativa establecida por la Ley de presupuestos, la cantidad individual que corresponde a cada funcionario. Las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto serán de conocimiento público para los demás funcionarios del departamento o del organismo interesado y para los representantes sindicales.

Reglamentariamente, cada año, de acuerdo con la Ley de presupuestos, se establecerán los criterios técnicos de valoración de los factores que determinen la distribución, así como las fórmulas de participación de los representantes del personal implicado.

d) Gratificaciones por servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo, que en ningún caso pueden ser fijas en la cuantía ni periódicas en el derecho a percibir las. Las horas extraordinarias no pueden superar habitualmente el límite establecido por reglamento. Los servicios extraordinarios pueden compensarse económicamente o con horas libres de servicio.

2. Reglamentariamente se fijarán la cantidad y condiciones para poder percibir las indemnizaciones que por razón de servicio correspondan a los funcionarios.”

En términos similares se pronuncia el Decreto 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales (artículos 171 y ss.) y los artículos 5 y 6 del Real decreto 61/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local.

De acuerdo con los artículos 172.4 y 173 del Decreto 214/1990, corresponde al pleno de cada corporación determinar en el presupuesto la cantidad global destinada a la asignación de los complementos de productividad y de gratificaciones a los funcionarios dentro de los límites máximos señalados en el artículo 175.2.b) de este Reglamento.

Y tal y como se desprende de los artículos 172.5 y 174 de este mismo Decreto corresponde al alcalde o presidente de la corporación la distribución de esta cuantía entre los diferentes programas o áreas y la asignación individual del complemento de productividad, con sujeción a los criterios que, en su caso, haya establecido el pleno, sin perjuicio de las delegaciones que pueda confer

de acuerdo con la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, así como la asignación individual de las gratificaciones.

De todo ello se desprende que el complemento de productividad tiene un carácter marcadamente personal, aunque de conformidad con las prescripciones legales, su apreciación debe realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas directamente con el desarrollo del puesto de trabajo y los objetivos asignados al mismo, y su cuantificación debe ajustarse a los criterios que hubiera aprobado el Pleno.

Las gratificaciones responden a servicios extraordinarios realizados fuera de la jornada laboral, con lo que están ligadas al desarrollo de estas actividades por la persona concreta, y al igual que en el caso anterior, también deben obedecer a los criterios fijados por el Pleno de la Corporación.

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).

Es criterio sostenido por esta Autoridad en materia de acceso a la información retributiva de los empleados públicos en anteriores informes 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 comporten un alto nivel retributivo.

Éste podría ser el supuesto del jefe del cuerpo de la policía local, quien, bajo el mando del alcalde o de la persona en quien éste delegue, ejerce el mando inmediato del cuerpo (artículo 26.1 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales). Al jefe de la policía, le corresponden las siguientes funciones: “a) Dirigir, coordinar y supervisar las operaciones del cuerpo, así como las actividades administrativas, para asegurar su eficacia. b) Evaluar las necesidades de recursos humanos y materiales y formular las propuestas pertinentes. c)

Transformar en órdenes concretas las directrices de los objetivos a alcanzar, recibidas del alcalde o del cargo en quien éste delegue. d) Informar al alcalde, o cargo en quien éste delegue, del funcionamiento del servicio. e) Cumplir cualquier otra función que le atribuya la reglamentación municipal del cuerpo. (artículo 27 de la Ley 16/1991).

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.

Teniendo en cuenta esto, no parece que pueda haber inconveniente en entregar al trabajador que lo solicita, la información sobre las cuantías mensuales percibidas complemento de productividad y gratificaciones del jefe/a del cuerpo de la policía local.

IV

Más allá del acceso que cualquier ciudadano podría tener respecto a la información retributiva que haya podido percibir el máximo responsable del cuerpo, para el resto de personal resulta relevante en este caso que la persona que solicita la información sea un funcionario de la misma unidad o departamento afectado.

La dimensión privada o particular del derecho de acceso a la información pública se concreta al permitir a las personas acceder a la información que pueda tener interés por su esfera de intereses particulares y en este sentido, la finalidad del acceso juega un papel esencial a la hora de ponderar entre ambos derechos en juego.

Aunque no especifiquen los motivos por los que interesa disponer de la información, lo cierto es que la asignación individual de estos complementos a cada trabajador depende en última instancia del Alcalde. Aunque debe obedecer a criterios objetivos previamente fijados, su otorgamiento se basa en aspectos de discrecionalidad, cumpliendo, eso sí, con los principios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación. Este componente de discrecionalidad a la hora de repartir entre los trabajadores, las cuantías globales dotadas presupuestariamente refuerza sin duda alguna la necesidad de transparencia.

En este sentido, ya efectos que el trabajador afectado pueda comprobar que las retribuciones recibidas por el resto de compañeros han sido asignadas siguiendo los criterios y principios rectores de la función pública, puede ser relevante la obtención de la información.

Desde el punto de vista de los trabajadores afectados, como se ha apuntado, es cierto que la divulgación de la información sobre los complementos salariales percibidos podría facilitar la obtención de un perfil económico sobre las personas afectadas sobre todo teniendo en cuenta que el resto de complementos asociados no al trabajador sino al puesto de trabajo (complemento de destino y específico), forman parte del LRT, lo que hace que cualquiera pueda acceder de una manera 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.

En el caso del complemento de productividad, el artículo 103.1 c) del Decreto Legislativo 1/1997, y en el mismo sentido los artículos 172. 3 del Decreto 214/1990, y 5 del Real decreto 61/1986, prevén expresamente que las cantidades que perciba cada funcionario sean de conocimiento público para el resto de funcionarios de la Corporación, además de los representantes sindicales.

El legislador prima el interés en la obtención de dicha información por sobre el derecho a la privacidad de los trabajadores afectados, y por tanto, las expectativas de privacidad que puedan tener los trabajadores son limitadas. Estas personas deben contar con la posibilidad de que el resto de compañeros conozca las cantidades que puedan haber percibido por est

Por todo ello, la normativa de protección de datos no se opondría al acceso del trabajador a la información sobre las cantidades mensuales percibidas por cada uno de los trabajadores en concepto de complemento de productividad.

Advertir sin embargo que aunque el trabajador solicita una relación nominal con las diferentes cuantías mensuales asignadas, en el caso particular del personal integrante de la policía local, hay que tener en cuenta la normativa sectorial de aplicación a los cuerpos de seguridad, que prevé que se identifiquen con una tarjeta de identidad profesional (TIP) en sustitución del nombre y apellidos, por razones de seguridad. La Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad dispónes cataluña 25 ter que “Todos los miembros de los cuerpos de policías locales deben llevar un documento de acreditación profesional. ” (...) “En este documento debe figurar, como mínimo, el municipio de pertenencia, la identificación de la categoría profesional y el número de registr

Teniendo en cuenta que la identificación de la policía local se realiza a través del número de TIP, debería facilitarse la información empleando este código identificador en vez del nombre y apellidos. Esta medida, menos intrusiva en la privacidad de las personas afectadas, sería más adecuada al principio de minimización de los datos. Es obvio que el TIP identifica, o hace identificable a la persona titular, especialmente en este caso en que accede a la información uno de los compañeros de la misma unidad o departamento, pero en la medida en que es éste el mecanismo de identificación previsto por la normativa por razones de seguridad, debería ser también en este caso la forma de identificación escogida para ce

VI

En el caso de las gratificaciones, en cambio, no existe una previsión legal específica de publicidad (ni el artículo 103 del Decreto Legislativo 1/1997, ni el resto de normativa contemplan esta posibilidad).

Las gratificaciones, deben obedecer a servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada de trabajo, y no pueden ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo, y aunque no se especifiquen los motivos concretos por los que interesa el acceso, no puede obviarse el hecho de que el acceso a la información individualizada de las cantidades asignadas por este concepto a cada uno de los miembros de la unidad pueda ser relevante

Esta persona podría haber resultado económicamente perjudicada en el reparto de las asignaciones. Los principios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación que

deberían regir en la asignación de las gratificaciones, que dependen en última instancia de decisiones más discrecionales, justificaría el acceso por parte de éste a la información sobre las cuantías percibidas de forma individualizada.

Sin embargo, esto se podría hacer, en principio, sin necesidad de sacrificar la privacidad de los trabajadores afectados. Así, podría facilitarse una relación individualizada, sin incluir la identidad de las personas trabajadoras. Ello permitiría al trabajador comprobar que las cantidades percibidas no son fijas o periódicas, detectando eventuales situaciones discriminatorias que se hayan podido producir al asignar estos servicios extraordinarios a unos trabajadores en detrimento de otros.

El principio de minimización exige que los datos sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario para la finalidad para la que son tratados (artículo 5.1 b) del RGPD).

En aplicación de este principio, ya efectos de alcanzar la finalidad de transparencia en este caso, se debería optar por la pseudonimización, esto es, sustituyendo el nombre y apellidos o el número de TIP, por un código asignado a cada uno de ellos que no permita la identificación por parte de terceros, de tal forma que permitiera ver y controlar las cantidades mensuales percibidas por los diferentes trabajadores de la unidad en concepto de gratificaciones, agrupados por categorías profesionales, e indicando, en su caso, el motivo concreto que las justifica.

La pseudonimización implica “el tratamiento de datos personales de tal forma 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;” (artículo 4.5 RGPD).

Para que estos códigos resulten efectivos desde la perspectiva de la protección de datos, es necesario asegurar que la identidad del trabajador sólo sea conocida por quien atribuye el código, de modo que el trabajador no resulte identificable por ninguna otra persona. En este sentido, utilizar el nº de DNI u otro código que pueda ser conocido por terceras personas no sería una buena opción.

Por otra parte, y con el fin de evitar la reidentificación, la agrupación de los trabajadores en las diferentes categorías, sólo puede llevarse a cabo si se trata de puestos de trabajo que cuentan con un número de trabajadores suficientemente amplio, de tal modo que identificar a cada trabajador requiera plazos o actividades desproporcionados. Éste es un elemento que conviene tener presente en un caso como el planteado, en el que, por las dimensiones que puede tener la plantilla de la policía local en un ayuntamiento pequeño, es posible que no se pueda facilitar la información agrupando a los trabajadores en las diferentes categorías del cuerpo.

Conclusión

La normativa de protección de datos no impediría el acceso a las cantidades percibidas mensualmente por los conceptos de complemento de productividad y gratificaciones del jefe de la policía local durante el período indicado.

Tampoco impediría el acceso por parte de uno de los trabajadores al listado del resto de miembros de la Policía Local, que tendrán que ser identificadas mediante el número de identificación (TIP), donde consten las cantidades percibidas como complemento de productividad.

En cambio, el acceso al listado de las cantidades percibidas en concepto de gratificaciones, debería facilitarse mediante un código que no permita identificarlos.

Barcelona, 12 de diciembre de 2019

Traducción Automática