

Ref.: IAI 3/2019

**Reclamación: 387/2018**

**Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con el informe complementario emitido por el Ayuntamiento de Torredembarra respecto a la reclamación 387/2018**

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que, a la vista de un informe complementario emitido por un ayuntamiento en relación con la reclamación 387/ 2018, respecto de la cual se emitió el informe IAI 53/2018, emita nuevo informe o una ampliación del anterior.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del informe emitido por un ayuntamiento y enviado a 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 si otros trabajadores municipales habían experimentado también un aumento económico en sus retribuciones, y sobre la incorporación de un nuevo
2. En fecha 19 de octubre de 2018 el ayuntamiento requerido da respuesta al solicitante indicándole la relación laboral de la Interventora Municipal con el ayuntamiento e información sobre la incorporación de un nuevo gerente. Por lo que respecta a la información relativa a los incrementos retributivos, 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 el propio ciudadano presenta ante la GAIP una reclamación contra el ayuntamiento requerido, en la que solicita que se le faciliten “datos sobre sueldos de los 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 le solicita el expediente completo e informe al respecto.
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.
6. En fecha 21 de diciembre de 2018 esta Autoridad emite el informe IAI 53/2018, que se envía a la GAIP.

7. A raíz del envío por parte de la GAIP al ayuntamiento requerido del informe emitido por esta Autoridad, el ayuntamiento emite un informe, que nombra de complementario en el que introduce cuestiones no planteadas en la solicitud de acceso efectuada por el reclamante, y por tanto cuestiones sobre las que no se pronunció esta Autoridad por no ser objeto de la solicitud de acceso. Este informe se envió, en fecha 11 de enero de 2019 a la GAIP.

8. En fecha 18 de enero de 2019 la GAIP, al considerar que el informe complementario efectuado por el ayuntamiento aporta nueva información que afecta al objeto del informe IAI 53/2018, lo remite a esta Autoridad y sólo licita que se emita un nuevo informe o una ampliación del anterior.

### **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 los mismos.

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

Según la información enviada por la GAIP el reclamante efectuó una solicitud de acceso a un ayuntamiento en la que efectuaba una serie de preguntas sobre 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. Y, como consecuencia de considerar insatisfactoria la respuesta dada por el Ayuntamiento, la misma persona presenta reclamación ante la GAIP 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.

Respecto a esta reclamación se emitió el informe IAI 53/2018, que se puede consultar en la web de la APDCAT [www.apdcat.cat](http://www.apdcat.cat), donde se analizaba la solicitud presentada ante el Ayuntamiento y en la que se concluyó que:

“(…)

No obstante, en caso de que nos ocupa no se solicita las retribuciones del puesto 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 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 hacer 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 del '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 mismas 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 informarle sobre los incrementos retributivos de la interventora municipal, ni, en caso de que existieran, de otras plazas o puestos de trabajo del consistorio.”**

**En el informe complementario efectuado por el Ayuntamiento se especifica que, en su caso, no se ha producido ningún incremento de retribuciones con motivo de modificación alguna de la relación de puestos de trabajo y que los únicos incrementos retributivos que recibieron todos los puestos de trabajo del Ayuntamiento son los que marcó la Ley 26/2018, de Presupuestos Generales del Estado que, a su juicio, es un dato público. En cambio, lo que sí se ha producido son asignaciones de complementos de productividad y gratificaciones, retribuciones que se asignan a la persona y no al puesto de trabajo, que, a su juicio, es información que no puede ser facilitada, y que este criterio puede modificar el sentido del informe emitido por esta Autoridad.**

**Ciertamente, esto no se analizó en el informe emitido por esta Autoridad, pues quedaba fuera de la solicitud hecha por la persona reclamante ante el Ayuntamiento. Hay que tener en consideración que, por la vía de la reclamación contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública, regulado en el capítulo IV de la LTC, no puede ampliarse la información sobre la que se ha efectuado la solicitud de acceso, aunque ésta pueda ser objeto de matización o concreción.**

**Sin embargo, esta Autoridad puede ser consultada sobre aquellas cuestiones relativas a la aplicación del límite relativo a la protección de los datos de carácter personal en relación con el acceso a la información pública, como en el caso en que nos ocupa en que la GAIP solicita un pronunciamiento específico en lo que se refiere a las consideraciones efectuadas por el Ayuntamiento en relación a los complementos de productividad y las gratificaciones extraordinarias.**

### **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 («el interesado»); se considerará 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;**

**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, utilización, 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 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 derecho a acceder a la información pública, a 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 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

Por lo que respecta a los conceptos retributivos de productividad y gratificaciones, los artículos 54 y 55 del Decreto 214/1990 de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales, establecen la competencia para su determinación al Pleno de la Corporación y al Alcalde para su asignación individualizada. Asimismo, el artículo 172 declara que el complemento de productividad será público tanto para los demás funcionarios de la corporación como para los representantes sindicales:

**“Artículo**

**54 -1** Corresponde al pleno de la corporación y, en su caso, al órgano corporativo máximo de la entidad local: (...) b) Determinar en el presupuesto la cantidad global destinada a la asignación del complemento de productividad y de las gratificaciones. (...)

**Artículo**

**55** Corresponde al alcalde y, en su caso, al presidente de la entidad local, sin perjuicio de las delegaciones legalmente previstas: (...) t) Efectuar la asignación individualizada del complemento de productividad y de las gratificaciones, de acuerdo con las normas estatales reguladoras de las retribuciones del personal al servicio de las entidades locales. (...)

**Artículo**

**172 1.** La apreciación de la productividad debe realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y con los objetivos que le sean asignados.

**2.** En ningún caso las cuantías asignadas por complemento de productividad durante un período de tiempo originarán ningún tipo de derecho individual respecto a valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos.

**3.** Las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto serán de conocimiento público, tanto de los demás funcionarios de la Corporación como de los representantes sindicales.

**4.** Corresponde al pleno de cada Corporación determinar en el presupuesto la cantidad global destinada a la asignación de complemento de productividad a los funcionarios dentro de los límites máximos señalados en el artículo 175.2.b) de este Reglamento.

**5.** 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 conferir de acuerdo con la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y régimen local de Cataluña.

De este modo, y con carácter general de acuerdo con la obligación de publicidad de las actas del pleno, que como se ha expuesto establece el artículo 10.2 de la Ley 29/2010, de 3 de agosto, uso de medios electrónicos en el sector público de Cataluña, la información relativa a la cantidad global que se destine a productividad y gratificaciones, que debe ser acordada por el pleno de la corporación, será objeto de publicidad activa. En este caso, se trata de información sobre la cantidad global que presupuestariamente se destina a este concepto y no contendrá datos de carácter personal

La asignación individualizada de estos complementos retributivos corresponde al alcalde, y, estaría sometida, en lo que se refiere a las cantidades que perciba cualquier funcionario municipal en concepto de productividad, a una publicidad restringida al resto de funcionarios de la corporación así como de los representantes sindicales, tal y como establece el artículo 172.3 del Decreto 214

Además, en lo que se refiere a los altos cargo de la Administración pública, esta información estaría sometida a publicidad activa. Como se exponía en el fundamento IV del informe IAI 53/2018, 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 transparencia, de forma individualizada para cada puesto de trabajo y por cualquier concepto retributivo, indemnización o dieta. Por tanto las retribuciones de los altos cargos, incluidas las retribuciones extraordinarias, deben ser objeto de publicidad activa y, en este caso la información sobre las retribuciones debe publicarse, en cómputo anual y en términos integras sin incluir las deducciones y sin desglose de conceptos

En cuanto al resto de trabajadores, el artículo 11.1.e) del 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 cuerpos”.

Las obligaciones de transparencia previstas en el artículo 11.1.b) de la LTC, pueden hacerse extensivas respecto de las solicitudes de acceso a la información que afecte tanto al personal directivo como al 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 conllevan un

Aunque la ley no prevé expresamente la publicación en el portal de transparencia de las retribuciones de esta tipología de empleados públicos, en la ponderación de los derechos que deben hacerse respecto de las solicitudes de acceso a la información, es decir en lo que podríamos llamar test del interés público que debe determinar si el acceso a la información contribuye a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento y de cómo se asignan los recursos públicos, respecto de aquellos sitios de trabajo que por su singularidad dentro de la organización, y también por el nivel retributivo que suelen llevar asociado, el conocimiento de sus retribuciones puede ser relevante para el control de la utilización de los recursos públicos, y por tanto el resultado sería la prevalencia de interés público en su divulgación.

Este criterio se haría extensivo al conocimiento de todas las retribuciones incluyendo, tanto de las cantidades percibidas como gratificaciones por servicios extraordinarios, respecto de las cuales y como ya se ha manifestado esta Autoridad con anterioridad, “el control del uso que 'administración pueda hacer de este elemento retributivo es relevante para la finalidad de transparencia, ya que permite evaluar y formarse una opinión crítica de la gestión de recursos humanos llevada a cabo por un ayuntamiento”, como en lo que se refiere a las cantidades percibidas en concepto de complemento de productividad, en las que el otorgamiento se basa en aspectos de discrecionalidad, cuestión que refuerza la necesidad de transparencia, y respecto a los que ya e

De acuerdo con lo expuesto, para esta tipología de empleados públicos de ámbito directivo y de confianza, en los casos de solicitudes de acceso a la información sobre sus retribuciones, resultaría justificado facilitar información individualizada, por cualquiera concepto retributivo e, incluso identificando a las personas afectadas, facilitándoles previamente el plazo previsto en el artículo 31 de la LTC para que puedan realizar alegaciones.

En caso de que nos ocupe, la información solicitada es relativa a la interventora municipal. Las funciones de intervención de las Corporaciones Locales están reservadas a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, cuyo régimen jurídico está regulado por Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, de acuerdo con el cual la provisión de los puestos de trabajo reservados a esta tipología de funcionarios se efectuará, con carácter general por concurso y, excepcionalmente, (en los casos de municipios de gran población, diputaciones provinciales, las áreas metropolitanas, los cabildos y los consejos insulares, y las ciudades de Ceuta y Melilla) pueden cubrirse por el sistema de libre designación.

Asimismo, en lo que se refiere a los municipios de gran población, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 130 de la LRBRL, el secretario de la corporación y el interventor general municipal, entre otros, son titulares de órganos superiores y directivos. Mientras que, en lo que respecta al resto de municipios, cada ayuntamiento debe determinar, de acuerdo con su reglamento de organización, el personal directivo propio, si lo tiene (art. 306 del TRLMRLC). En consecuencia, fuera de los municipios de gran población, los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional serán titulares de órganos directivos (por tanto, alto cargo), si expresamente así lo reconoce el ente lo

En cualquier caso, incluso fuera de los supuestos de libre designación o que expresamente el reglamento de organización no los haya reconocido como titulares de órganos directivos, no puede obviarse la importancia de las funciones encomendadas a los interventores municipales y su trascendencia en organización, criterios que deben valorarse para considerar este puesto de trabajo como de especial responsabilidad, y en este sentido equiparable también a efectos de transparencia a los altos cargos de la Administración pública.

En este sentido la exposición de motivos del Real Decreto 128/2018, citado, expone:

“(…)

Asimismo, reforzar y clarificar las funciones reservadas a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, al entender que son básicas para el funcionamiento de las corporaciones locales, especialmente la función interventora, para conseguir un control económico-presupuestario más riguroso, en el marco del despliegue del artículo 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, lo que debe contribuir a mejorar la toma de decisiones por los cargos electos en el ejercicio del mandato representativo que tienen encomendado constitucionalmente. Garantizar mayor profesionalidad y eficacia en el ejercicio de las funciones reservadas. Permitir una gestión más eficaz y homogénea de este colectivo en todo el territorio nacional, dada la importancia de las funciones que desempeñan en las corporaciones locales, y su repercusión en el interés general. (...)”

En definitiva, se considera que la normativa de protección de datos no impediría que, previo el trámite de audiencia previsto en el artículo 31 de la LTC, se dé acceso a la persona reclamante a la información sobre las retribuciones percibidas en concepto de productividad y gratificaciones extraordinarias por la interventora municipal, o, de otras plazas o puestos de trabajo del consistorio en los que pueda concurrir el carácter de confianza o especial responsabilidad.

## **Conclusiones**

**El derecho a la protección de datos no impide entregar a la persona reclamante la información sobre la asignación de complementos de productividad y gratificaciones a la interventora municipal, oa otras plazas o puestos de trabajo del consistorio en los que pueda concurrir el carácter de confianza o especial responsabilidad.**

**Barcelona, 14 de febrero de 2018**

Traducción Automática