

EAPC - Gestió de la informació: transparència i protecció de dades



La transparència en les retribucions del sector públic. La publicitat activa

09-10-2023

Tothom pot saber el que cobro? Moltes persones que treballen al sector públic es fan aquesta pregunta a propòsit de les exigències imposades per la normativa de transparència. En efecte, sovint arriben a la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) reclamacions en les quals es vol obtenir informació sobre les retribucions percebudes per les persones que presten serveis a les entitats del sector públic, ja siguin empleats, càrrecs directius o alts càrrecs. Aquestes sol·licituds d'informació es poden referir a retribucions totals, a l'import de dietes i indemnitzacions o a complements retributius.

Una mostra d'aquest tipus de reclamacions la tenim en la [Resolució 382/2023](#), de 18 de maig, en la qual una secció sindical sol·licitava informació de les retribucions dels alts càrrecs, personal directiu i la resta de personal d'una societat mercantil de l'Ajuntament de Barcelona, així com la identificació dels llocs de treball als quals s'abonaven complements salarials fora de conveni. En aquesta resolució, la GAIP posa de manifest l'existència d'una certa confusió entre la informació que ha de ser objecte de publicitat activa i la que es pot obtenir via dret d'accés a la informació pública. A aquest respecte, la GAIP reitera novament que l'abast del dret d'accés és més ampli que la informació que s'ha de publicar als portals de transparència.

Aquesta confusió entre els dos nivells del dret a saber en l'àmbit de les retribucions del sector públic, m'ha portat a intentar sistematitzar-ho, per tal de distingir, d'una banda, la informació que s'ha de publicar obligatòriament, a la qual em referiré en aquest apunt i, de l'altra, la que es pot obtenir mitjançant el dret d'accés a la informació pública, qüestió que abordaré en la segona part. Per fer aquesta sistematització, partiré de la regulació de la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC), i sobretot de les previsions més detallades del Decret 8/2021, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament de la LTC en matèria de transparència i dret d'accés (RLTC).

Com a consideració prèvia, no és sobrer recordar el concepte d'informació pública al qual qualsevol persona pot accedir, sens perjudici de la concurrència de possibles límits: "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, incloent-hi la que li subministren els altres subjectes obligats" (art.2.b de la LTC). Val a dir que l'article 53.1 del RLTC ha ampliat sensiblement l'abast, en incloure també qualsevol informació, entesa com a dades o documents, que els subjectes obligats "poden legitimament exigir a terceres persones com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions", com podria ser el cas de les empreses concessionàries de serveis públics.

Obligacions de publicitat activa en matèria de retribucions

En matèria de retribucions del sector públic, les obligacions de publicar informació estan establertes sobretot a l'article 11 de la LTC. Però cal parar atenció també a altres articles tant de la LTC com del RLTC, en els quals s'imposen igualment deures de publicitat activa respecte d'informacions vinculades a les retribucions. A continuació identifico els supòsits en què cal publicar-les als portals de transparència, i en cada cas preciso si la informació ha d'incloure la identificació de les persones que perceben les retribucions.

- **1. Retribucions, indemnitzacions i dietes dels alts càrrecs i personal directiu (amb nom i cognoms)**

L'article 11.1 de la LTC disposa que la informació relativa a la gestió econòmica i pressupostària que l'Administració ha de fer pública en aplicació del principi de transparència ha d'incloure:

"b) Les retribucions, indemnitzacions i dietes [...] 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 percebre en deixar d'exercir el càrrec."

En el cas de l'Administració de la Generalitat, tenen la consideració d'alt càrrec les persones titulars de secretaries generals o sectorials i direccions generals (art. 5.3 de la Llei 13/1989), així com de qualsevol altre òrgan assimilat a aquests.

Pel que fa al personal directiu de les entitats del sector públic de l'Administració de la Generalitat, l'article 5 del RLTC inclou en aquest col·lectiu:

"[...] les persones que, en règim de dedicació única o principal, ocupen llocs o càrrecs qualificats expressament com a directius en les normes de creació o de regulació de les entitats, que impliquen l'exercici de funcions d'especial responsabilitat gerencial o executiva, enteses com a funcions que comporten participació directa en la definició i execució de polítiques públiques relatives als objectius generals o estratègics i que comprometin externament l'organització, i que actuen sota la dependència exclusiva del màxim òrgan de govern o exerceixen funcions amb autonomia i responsabilitat limitades per les instruccions o els criteris emesos per aquests màxims òrgans de govern.

2. En tot cas, és personal directiu de les entitats del sector públic de l'Administració de la Generalitat el personal que està vinculat amb una d'aquestes entitats mitjançant un contracte d'alta direcció o un contracte mercantil."

Pel que fa als ens locals, el concepte d'alt càrrec i personal directiu el concreta l'article 7 del RLTC:

"1. Als efectes d'aquest decret, tenen la consideració d'alts càrrecs i de personal directiu local, en tot cas, els càrrecs electes i els titulars dels òrgans que exerceixen funcions de gestió o d'execució de caràcter superior, ajustant la seva actuació a les directrius marcades per l'òrgan de govern de

la corporació, d'acord amb el que disposa la normativa de règim local.

2. Correspon a cada administració local determinar, d'acord amb les seves normes d'organització, els alts càrrecs i el personal directiu propi.”

I pel que fa a la informació concreta que s'ha de publicar relativa a les retribucions, indemnitzacions i dietes dels alts càrrecs i personal directiu, l'article 31 del RLTC precisa que s'han de publicar, amb periodicitat mensual, les retribucions anuals d'acord amb les taules retributives de l'any en curs, i també les indemnitzacions i dietes efectivament percebudes. I el mateix article 31 afegeix que “La informació relativa a les retribucions variables s'ha de publicar, primerament, a títol de màxim previst en relació amb l'exercici en curs, i, posteriorment, un cop tancat l'exercici, amb indicació dels imports efectivament percebuts per aquest concepte”.

En relació amb la publicació de les indemnitzacions i dietes, concreta que s'entén per "indemnització" en deixar d'exercir el càrrec les quantitats percebudes per cessament en l'exercici del càrrec o per extinció de la vinculació laboral, i per "dieta" i "altres indemnitzacions" les quantitats percebudes a què fa referència l'article 25.1 del RLTC, que transcriu a l'apartat següent en abordar la publicació de la informació general sobre retribucions dels empleats públics.

- **2. Informació general sobre retribucions dels empleats públics o taules retributives (sense nom i cognoms)**

L'article 11.1 de la LTC obliga també a publicar als portals de transparència:

“e) La informació general sobre les retribucions, indemnitzacions i dietes percebudes pels empleats públics, agrupada en funció dels nivells i els cossos.”

Aquesta previsió s'ha de complementar amb l'article 25 del RLTC, que precisa de manera exhaustiva la informació inclosa en cadascun dels conceptes indicats:

“a) **Retribucions:** la compensació econòmica que es pugui percebre per la feina desenvolupada.

S'ha de donar informació sobre la retribució anual bruta global dels diferents cossos i nivells, amb detall de les retribucions bàsiques i els complements que corresponguin segons la normativa, i el conveni o els acords fora de conveni que resultin d'aplicació. En aquest sentit, s'han de publicar les taules retributives del personal al servei de les administracions públiques, amb indicació de les retribucions bàsiques i les complementàries, en cas de personal funcionari, i amb indicació de les retribucions bàsiques, complement d'antiguitat, pagues extraordinàries i altres complements i plusos específics segons conveni o fora de conveni, en el cas de personal laboral.

b) **Dietes:** quantitats que s'acrediten diàriament com a compensació econòmica per satisfer les despeses de manutenció i allotjament que poden originar les comeses de servei i l'assistència a cursos fora de la localitat del lloc de treball habitual.

c) **Indemnitzacions:** altres quantitats que es puguin percebre per raó de la prestació de serveis a l'administració pública. S'hi inclouen, entre d'altres, les indemnitzacions per despeses de viatge, per la utilització de qualsevol mitjà de transport per raó de la prestació de serveis, les indemnitzacions per trasllat de residència forçós del lloc de treball habitual amb canvi de localitat, els drets d'assistència per la participació en tribunals de selecció de personal o en la pràctica de proves d'aptitud, per la col·laboració en cursos i activitats de formació i

perfeccionament del personal organitzats per l'administració pública i per la concurrència a reunions dels seus òrgans col·legiats o a consells d'administració de les entitats del seu sector públic, així com les indemnitzacions per raó de l'extinció de la vinculació laboral.”

També en relació amb l'obligació imposada per l'article 11.1.e de la LTC, consistent a publicar la informació de tipus general, per al cas concret d'indemnitzacions i dietes en l'àmbit dels ens locals, l'article 25.3 del RLTC determina el següent:

“3. En relació amb les indemnitzacions i dietes, les administracions locals i les entitats del seu sector públic han de publicar les quanties que aprovi la corporació anualment per aquest concepte i que venen determinades en les bases d'execució del pressupost. Aquest apartat s'ha d'actualitzar cada vegada que hi hagi una actualització o canvi en el sistema retributiu o en les quanties amb l'aprovació del nou pressupost.”

- **3. Retribucions dels llocs de funcionaris de lliure designació, personal eventual i personal laboral amb funcions de direcció o comandament, en el sector públic de la Generalitat (amb nom i cognoms)**

L'article 25.2 del RLTC conté una previsió específica per a l'Administració de la Generalitat i les entitats del sector públic en virtut de la qual s'obliga a publicar al portal de transparència, amb caràcter agregat, total i anual, amb identificació del nom i cognoms, i amb una periodicitat mensual, les retribucions, indemnitzacions i dietes efectivament percebudes pel personal identificat a l'article 20.2.a del RLTC. Aquest personal del sector públic de la Generalitat al qual es refereix el precepte, i respecte al qual s'han de publicar les retribucions, indemnitzacions i dietes, amb identificació del seu nom i cognoms, és el següent:

- a) Personal funcionari que ocupen llocs de comandament o llocs singulars de lliure designació;
- b) Personal eventual, i
- c) Personal laboral amb funcions de direcció o comandament.

- **4. Retribucions dels òrgans de direcció o administració de persones jurídiques perceptores de subvencions**

L'article 15 de la LTC, dedicat a la transparència en l'activitat subvencional, imposa unes obligacions de publicitat activa que poden comportar la divulgació de les retribucions que perceben persones del sector privat. En concret, l'article 15.2 disposa el següent:

“Les bases reguladores de la concessió de subvencions i ajuts públics que es puguin atorgar per un import superior a 10.000 euros han d'incloure l'obligació dels beneficiaris, si són persones jurídiques, de comunicar als subjectes obligats la informació relativa a les retribucions de llurs òrgans de direcció o administració, a l'efecte de fer-les públiques.”

Als efectes d'aquesta previsió, des d'un enfocament subjectiu, l'article 11 del RLTC precisa que “tenen la consideració de càrrecs directius i òrgans de direcció o administració de persones jurídiques aquelles persones que compleixin alguna de les condicions següents:

- a) Siguin la màxima persona responsable de direcció o d'administració de l'entitat.

b) Es vinculin amb l'entitat mitjançant una relació laboral de caràcter especial de personal d'alta direcció.

c) Ocupin llocs qualificats com a directius en els estatuts o normativa específica corresponents”.

Des d'una òptica objectiva, l'article 12 del RLTC especifica el concepte de retribucions dels càrrecs directius i òrgans de direcció o administració de les persones jurídiques al qual es refereix l'article 15.2 de la LTC, i ho fa de la manera següent:

“1. [...] s'entén per retribució la compensació econòmica percebuda per la feina desenvolupada. S'hi inclouen tota mena de conceptes remuneratius i de complements, tant dineraris com en espècie, tant fixos com variables. S'exclouen del concepte de retribució, a aquests efectes, el reemborsament de despeses i la indemnització pels danys produïts per raó de l'exercici.

2. Les retribucions han de ser percebudes de forma efectiva, i han de ser calculades en la seva quantitat anual global bruta prenent com a referència els imports percebuts el darrer exercici tancat.”

I pel que fa a la manera en què s'ha de complir l'obligació de publicitat activa d'aquestes retribucions dels càrrecs i òrgans de persones jurídiques perceptores de subvencions, l'article 12 del RLTC afegeix als apartats 3 i 4 el següent:

“3. El compliment dels deures d'informar de les retribucions percebudes s'ha de fer efectiu mitjançant una declaració responsable de la persona que té la representació legal de l'entitat adreçada a l'administració pública o entitat del sector públic amb la qual es relaciona o vincula l'entitat obligada a comunicar les retribucions.

La declaració responsable ha de contenir la informació relativa a la data del títol jurídic que estableixi l'exercici de funcions públiques o potestats administratives, la prestació de serveis públics, la percepció de fons públics o la prestació de serveis d'interès general, l'objecte de l'ajut o subvenció, la denominació social de la persona jurídica, el nom, cognoms i càrrec del directiu o dels membres del seu òrgan de direcció o administració, i les retribucions percebudes per cadascun.

4. Les administracions públiques han de fer públiques, d'acord amb l'article 14 d'aquest decret, les retribucions que els hagin estat comunicades d'acord amb aquest article.”

En relació amb aquesta obligació, val a dir que el model tipus de bases reguladores de subvencions en règim de concurrència competitiva en el sector públic de la Generalitat, aprovat per l'[Acord GOV/85/2016](#), de 28 de juny, inclou aquesta previsió de l'article 15.2 de la LTC, a la qual s'ha de donar compliment a través d'una declaració responsable que contingui la informació retributiva per a la publicació posterior al portal de transparència de l'entitat que atorga la subvenció.

Possibles límits a les obligacions de publicitat activa en matèria de retribucions

La majoria de les informacions a les quals m'he referit inclouen dades personals, en particular, en tots els casos en què s'ha d'incloure el nom i cognoms de la persona que percep les retribucions, cosa que podria portar a pensar en la possible concurrència del límit relatiu al dret a la protecció de dades personals.

Sobre els límits a tenir en compte en matèria de publicitat activa, l'article 7 de la LTC remet als límits establerts en la regulació del dret d'accés a informació pública, especialment els relatius a la protecció de dades. Aquesta remissió implica acudir als articles 21, 23 i 24 de la LTC, sobretot aquests dos últims, que són els que contenen la regulació sobre els límits relatius al dret a la protecció de dades personals. A més, aquesta regulació s'ha de complementar amb les previsions de l'article 70 del RLTC.

En tot cas, quan és la legislació de transparència mateixa la que imposa la publicació de dades personals, no correspon efectuar cap altra ponderació, ja que aquesta ja l'ha duta a terme el legislador. A partir d'aquí, des de l'òptica de la normativa de protecció de dades, l'Administració que actua com a responsable del tractament disposa d'una base jurídica suficient per publicar aquestes dades personals, en la mesura que existeix una obligació legal que imposa aquest tractament (art. 6.1.c del RGPD). Una altra cosa és que en alguna de les persones afectades concorrin unes circumstàncies personals singulars que justifiquin ometre'n la identificació, possibilitat recollida expressament a l'article 14.2 del RLTC per als casos en què la persona afectada es trobi en una situació de protecció especial de violència de gènere o amenaça terrorista, entre d'altres, que pugui veure's agreujada amb motiu de la publicació de les seves dades. O també caldrà tenir present si la informació que s'hauria de publicar revela categories especials de dades, com ara dades relatives a la salut, supòsit en el qual la publicació no hauria d'incorporar aquesta informació.

Fins aquí aquesta anàlisi dedicada a les informacions vinculades a les retribucions del sector públic que han de ser objecte de publicitat activa. En l'apunt següent seguiré amb les informacions retributives a les quals es pot accedir –o no– per la via del dret d'accés a la informació pública.



Carles San José Amat

Consultor i formador al sector públic en matèries de transparència, protecció de dades i procediment administratiu en general