

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



## La transparència en les retribucions del sector públic. El dret d'accés

20-11-2023

Amb una sol·licitud d'accés a la informació pública es pot saber el que cobro? La resposta a aquesta pregunta no és sempre clara, ja que depèn de diversos factors.

En l'[apunt anterior](#) vaig referir-me als supòsits en què és obligatori publicar les retribucions amb identificació de les persones que les perceben, i també als casos en què als portals de transparència s'ha de publicar la informació general sobre retribucions dels empleats públics, és a dir, les taules retributives, que òbviament no inclouen dades personals.

En aquest apunt em referiré a la possibilitat que té qualsevol persona de conèixer, per mitjà del dret d'accés a la informació pública, quines són les retribucions d'empleats públics identificats o identificables, respecte de les quals no hi ha l'obligació de publicar-les als portals de transparència. I és que hi ha la possibilitat d'accedir a informació sobre les retribucions percebudes concretament per un empleat públic, encara que tal informació no s'hagi de publicar als portals de transparència, segons el que disposa la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC).

Faré aquesta anàlisi a partir de la doctrina de diverses institucions, sobretot de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) i de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT), expressada en moltes resolucions i dictàmens, en ser aquest un àmbit en què es generen controvèrsies amb molta freqüència. De fet, a l'àmbit estatal aquesta qüestió va donar lloc al primer criteri interpretatiu adoptat conjuntament pel Consell de Transparència i Bon Govern (CTBG) i l'Agència Espanyola de Protecció de Dades (AEPD), relatiu a les obligacions del sector públic estatal de facilitar informació sobre RPT i retribucions ([criteri interpretatiu 1/2015](#)).

Com a consideració prèvia cal recordar el criteri consolidat de la GAIP conforme que l'abast del dret d'accés és més ampli que la informació que ha de ser objecte de publicitat activa ([Resolució 382/2023](#)).

1. Personal amb responsabilitats i/o retribucions superiors a la mitjana: preval el dret d'accés

Hi ha un criteri consolidat en les institucions de garantia del dret d'accés a la informació pública, i també en les autoritats de protecció de dades personals, en el sentit de fer prevaldre el dret d'accés quan es demana conèixer les retribucions d'empleats públics que ocupen llocs de responsabilitat o confiança especial, d'alt nivell dins l'organització, o bé que perceben retribucions sensiblement superiors a la mitjana (resolucions de la GAIP [209/2021](#) i [382/2023](#), i criteri interpretatiu del CTBG 1/2015).

En relació amb aquest col·lectiu d'empleats públics, es considera que en la ponderació dels drets i interessos concurrents s'ha de tenir en compte que es tracta d'informació relativa a persones que ocupen llocs de treball que, per la seva singularitat i nivell retributiu, adquireixen una rellevància especial des de la perspectiva del control de la utilització dels recursos públics. Per això en aquests casos s'ha de fer prevaldre el dret d'accés ([Informe IAI 1/2021 APDCAT](#)).

A aquest respecte, cal reiterar el que indicava a l'apunt anterior: a l'Administració de la Generalitat i a les entitats del seu sector públic, l'article 25.2 del Decret 8/2021, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament de la LTC (RLTC), els obliga a publicar al portal de transparència les retribucions, indemnitzacions i dietes que perceben anualment el personal funcionari que ocupa llocs de lliure designació, el personal eventual i el personal laboral amb funcions de direcció o comandament. Així, en aquests casos no caldria sol·licitar l'accés a aquesta informació, atès que se n'exigeix la publicació.

Aquesta previsió de publicitat activa només resulta exigible en l'àmbit de la Generalitat, però sembla evident que en el cas dels empleats públics d'entitats locals que ocupen llocs assimilats als indicats (lliure designació, eventual o laboral amb funcions de direcció i comandament), es podria conèixer via dret d'accés les retribucions percebudes per cada persona que ocupa algun d'aquests llocs de treball.

Així, segons aquest criteri, la GAIP ha considerat que s'havia de permetre l'accés a les retribucions del cap de la guàrdia municipal d'un ajuntament, que de fet tindria la consideració de càrrec directiu i per tant seria una informació sotmesa a publicitat activa ([Resolució GAIP 998/2022](#)). I també es podria accedir a les retribucions percebudes pel secretari o secretària d'un consell comarcal, en ser un càrrec especialment rellevant en aquesta organització, a qui li corresponen responsabilitats significatives ([Resolució GAIP 330/2022](#)).

En tot cas, i en la mesura que l'accés afecta dades personals establertes a l'article 24.2 de la LTC, seria preceptiu donar audiència a les persones interessades, de conformitat amb el tràmit previst a l'article 31 de la Llei, a fi que puguin formular les al·legacions que considerin convenientes en defensa dels seus drets i interessos.

2. Resta de personal: preval la protecció de dades, excepte que el sol·licitant tingui un dret d'accés reforçat. En consonància amb el criteri consolidat exposat a l'apunt anterior, quan el que es vol és conèixer les retribucions d'empleats públics que no encaixen en els casos abans indicats de responsabilitat o confiança especial, alt nivell jeràrquic, etc., es tractaria també de dades personals de les que estableix l'article 24.2 de la LTC, però en aquest cas el resultat de la ponderació a efectuar seria, amb caràcter general, favorable a la protecció de dades.

En aquest sentit, i en paraules de l'APDCAT, "Resulta evident que la prevalença de l'interès públic en la divulgació de la informació decreix a mesura que disminueix el nivell jeràrquic dels empleats públics" ([CNS 27/2022](#)). Així, davant qualsevol sol·licitud d'accés a informació sobre

retribucions d'empleats públics que no encaixen en els supòsits esmentats a l'apartat anterior, amb caràcter general, la resposta hauria de ser la denegació de l'accés. A aquest respecte, cal insistir que en els portals de transparència s'ha de publicar la informació general sobre retribucions dels empleats públics (taules retributives). També han de ser objecte de publicitat activa les relacions de llocs de treball (RLT), que, si bé inclouen informació sobre les retribucions assignades a cada lloc de treball, no inclouen la identificació de les persones que ocupen cada lloc.

Ara bé, aquesta regla general en contra del dret d'accés es podria alterar en funció de circumstàncies subjectives de la persona que exerceix el dret d'accés. D'una banda, hauria de prevaldre l'accés quan el sol·licitant té la condició de representant dels empleats, atès que en tal cas se li reconeix un dret d'accés reforçat, en exercici de les seves funcions de control de les actuacions en matèria de personal de l'Administració ([Resolució GAIP 523/2023](#)). Aquest caràcter reforçat del dret d'accés no s'ha d'entendre, però, com un dret absolut que permeti, sempre i en tot cas, als sindicats i òrgans de representació d'accedir a les retribucions que perceben tots i cadascun dels empleats públics d'una organització, sinó que caldria avaluar en cada cas si les dades sol·licitades són necessàries per a l'exercici del control de legalitat que té encomanada el representant del personal.

I el mateix criteri caldria sostenir en supòsits en què el sol·licitant no té la condició de representant dels treballadors, però sí que té un interès reforçat a accedir a dades retributives. Aquest podria ser el cas d'un empleat públic que considera que pot patir algun tipus de discriminació retributiva respecte d'altres empleats de la mateixa categoria o assimilada. En tal cas s'hauria d'apreciar la concurrència d'un interès personal del sol·licitant que reforçaria el dret d'accés, i és que el coneixement de la informació sol·licitada li podria servir de base per a l'exercici d'alguna acció, de manera que seria necessària per garantir el seu dret de defensa ([resolucions GAIP 973/2022](#) i [974/2022](#)).

En aquests dos casos en què concorren unes circumstàncies subjectives singulars, es podria apreciar la concurrència del factor de ponderació establert a l'article 24.2.b de la LTC, que permet decantar a favor del sol·licitant la circumstància relativa a la finalitat de l'accés. En tot cas, també caldria efectuar el tràmit d'audiència a les terceres persones afectades (art. 31 de la LTC).

### 3. Conclusió

En definitiva, i a mode de conclusió, quan un empleat públic ocupa llocs base o sense responsabilitats especials en l'organització, tindria dret que una tercera persona no pogués conèixer quines són les seves retribucions, excepte que el sol·licitant gaudís d'un dret d'accés reforçat.

Per contra, si aquest mateix empleat públic fa carrera administrativa i progressa en l'organització, conforme escalés nivells en l'estructura jeràrquica i, per tant, creixessin les seves retribucions, decreixeria la protecció de la informació relativa a les seves retribucions davant eventuals sol·licituds 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