



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 24/05/2023
HASH: 03d08896a6e616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-072842

N/REF: R-0936-2022; 100-007586 [Expte. 11-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN

Información solicitada: Salarios de varios embajadores en misión especial; presupuesto y gastos de las embajadas

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 11 de octubre de 2022 el reclamante solicitó al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Solicito conocer el sueldo completo (incluyendo trienios, complementos, etc.) del; Embajador en Misión Especial para la Igualdad de Género; Embajador en Misión Especial para la Covid 19 y la Salud Global y del Embajador en Misión Especial para la Transformación Digital.»

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

También deseo conocer el presupuesto de que disponen estas embajadas y el gasto ejecutado hasta la fecha».

2. El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación dictó resolución con fecha 27 de octubre de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«Una vez analizada la solicitud, esta Subsecretaría resuelve facilitar la información solicitada por D. (...), quien pedía conocer el sueldo completo, incluyendo trienios, complementos, etc..., de la Embajadora en Misión Especial para la Igualdad de Género, del Embajador en Misión Especial para la Covid 19 y la Salud Global, y del Embajador en Misión Especial para la Transformación Digital.

En este momento no existe Embajadora en Misión Especial para la Igualdad de Género, por lo que interpretamos que se refiere a la Embajadora en Misión Especial para la Política Feminista. Los tres Embajadores en Misión Especial sobre los que se realiza la consulta están cobrando el sueldo básico y complementos que les corresponden dentro de la Relación de Puestos de Trabajo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, correspondientes a un nivel 30 de la Administración General del Estado, si bien en el caso de aquellos que sean funcionarios habrá que sumarles los trienios correspondientes. Asimismo, aquellos que hayan sido altos cargos recibirán el complemento correspondiente a la posición de alto cargo que hubieran ocupado. Dichas cantidades pueden comprobarse en la Ley de Presupuestos Generales del Estado del año de que se trate».

3. Mediante escrito registrado el 27 de octubre de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG con el siguiente contenido:

«En mi solicitud de información pedí 2 cosas al Ministerio de Exteriores.

1. Conocer el sueldo completo (incluyendo trienios, complementos, etc.) del; Embajador en Misión Especial para la Política Feminista; Embajador en Misión Especial para la Covid 19 y la Salud Global y del Embajador en Misión Especial para la Transformación Digital.

2. Conocer el presupuesto de que disponen estas embajadas y el gasto ejecutado hasta la fecha.

En cuanto al punto 1, no se especifica el dato concreto del dinero que ganan estos embajadores y se me remite a una tabla general de Ley de Presupuestos.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

Del punto 2 no responden absolutamente nada, dejando insatisfecha esta necesidad informativa».

4. Con fecha 31 de octubre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación al objeto de que se formularan las alegaciones que se consideraran oportunas. El 18 de noviembre de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«Una vez analizada la reclamación, esta Subsecretaría desea hacer, en primer lugar, la siguiente puntualización. El solicitante no pidió conocer el sueldo completo del Embajador en Misión Especial para la Política Feminista, sino el del Embajador en Misión Especial para la Igualdad de Género, error que fue señalado en la respuesta emitida.

En cuanto a la reclamación presentada, esta Subsecretaría desea señalar que considera que la petición realizada podría suponer una intromisión en los datos de carácter personal de empleados públicos que no tienen la consideración de altos cargos, de acuerdo con la ley 3/2015 reguladora de la condición de alto cargo, donde se indica que “no tendrá la consideración de alto cargo quien sea nombrado por el Consejo de Ministros para el ejercicio temporal de alguna función o representación pública y no tenga en ese momento la condición de alto cargo”.

Así como para los altos cargos existe una obligación de transparencia activa que incluye la publicidad de algunos de sus datos de carácter personal, como es el caso de su nómina, dicha obligación de transparencia activa no existe respecto del resto de empleados públicos.

Por lo tanto, esta Subsecretaría debe tener en cuenta, junto al derecho de acceso a la información pública, el derecho a la protección de los datos de carácter personal de sus empleados, así como sus obligaciones como responsable de tratamiento de los datos de carácter personal de sus empleados públicos, entre ellos los tres empleados cuyas remuneraciones se solicitan. La identificación de la persona concreta, no sujeta a la obligación de alto cargo, supone un conflicto entre dos derechos que debe resolverse previamente para poder responder a la petición.

Por ello, a juicio de esta Subsecretaría, es de particular relevancia el artículo 15.3 de la Ley 19/2013 que señala que “cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan

en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.”

Esta Subsecretaría considera que los datos de las retribuciones de los funcionarios y empleados públicos sí tienen la consideración de información pública, y de hecho se ofrecen anualmente en la Ley General de Presupuestos. Sin embargo, la información que se solicita en esta petición es la retribución de una persona concreta y perfectamente identificable, dado que ha sido nombrada por Consejo de Ministros, lo que supondría la comunicación por parte de esta Subsecretaría a un tercero de unos datos de carácter personal de cuyo tratamiento es responsable.

Como indica la Ley, la ponderación entre el interés público y los derechos de los afectados ha de hacerse de manera suficientemente razonada. Así, por un lado, estaría el interés de un ciudadano a la información solicitada. Hay que tener en cuenta, en este sentido, que el conocimiento por el público del uso de los fondos públicos para el pago de las remuneraciones de los empleados públicos se encuentra garantizado a través de la publicación anual de dichas partidas en la Ley General Presupuestaria, con lo que es posible conocer los sueldos de los empleados públicos, pero siempre sin que se produzca una singularización. Sin embargo, la publicidad de determinados datos (entre ellos su nómina) de un empleado público individualizado es cuando menos cuestionable, al amparo de la legislación en materia de protección de datos. Carece esta Subsecretaría de ningún otro elemento a ponderar, dado que no concurren ninguno de los mencionados, a título indicativo, en el artículo 15. En particular, desea resaltar esta unidad la ausencia en la petición de cualquier elemento adicional que permitiera justificar lo que, de otro modo, parece a todas luces una vulneración de un derecho fundamental.

Por todo ello, esta Subsecretaría consideró en su primera respuesta que no procedía la comunicación del sueldo de un empleado público identificado, siendo suficiente con confirmar, como se indicó en la respuesta inicial, que los sueldos que les corresponden a estos empleados públicos son los mismos que a cualquier empleado público que ocupe el mismo nivel en la Administración General del Estado, el 30, y tenga los mismos horarios y dedicación especial; con la única diferencia, en este caso, que corresponde al cálculo de los trienios (en el caso de los funcionarios) y de los complementos especiales para quienes hubieran desempeñado altos cargos con anterioridad. Dichas cantidades vienen también fijadas anualmente en la Ley General de Presupuestos, de acceso público a través del BOE (en última instancia el de 28 de diciembre de 2021). Facilitar una información más detallada a través de este portal de transparencia supondría, a juicio de esta Subsecretaría, incumplir las

obligaciones que le corresponden como responsable del tratamiento de los datos personales de sus trabajadores, y transmitir los datos personales de empleados individualizados -o al menos fácilmente identificables- sin que exista en este caso el interés superior del derecho a la información pública, pues ese derecho se encuentra ya satisfecho a través de la Ley General Presupuestaria y la transparencia en las cuentas públicas.

Por lo que respecta a la segunda pregunta, se omitió la respuesta dado que no existen las Embajadas a que se refiere, y por lo tanto no existe un presupuesto o gasto específico destinado para ellas. Los Embajadores en Misión Especial son nombramientos de Consejo de Ministros a título personal para el ejercicio de unas tareas determinadas dentro del Ministerio a las que se quiere otorgar en un momento puntual una especial relevancia. Esa relevancia se refleja a través de dicho nombramiento que, como se señalaba, no viene acompañado ni de la condición de alto cargo ni de la adjudicación de un presupuesto especial aparte del presupuesto ordinario aprobado anual para el Ministerio.

Por ello, se reitera la información facilitada y se considera que la reclamación carece de fundamento».

5. En fecha 9 de enero de 2023 se concedió trámite de audiencia al interesado, constando el rechazo de la notificación, el siguiente 20 de enero.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «los

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de *“formato o soporte”*. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza *“pública”* de las informaciones: (a) que se encuentren *“en poder”* de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas *“en el ejercicio de sus funciones”*.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso al sueldo completo de varios embajadores en misión especial (Igualdad de Género, Covid 19 y Salud Global y Transformación Digital), al presupuesto de que disponen estas embajadas y al gasto ejecutado hasta la fecha.

El Ministerio requerido concedió la información referente a las retribuciones, indicando que estas personas perciben el sueldo básico y los complementos correspondientes a los puestos de nivel 30 de la Administración General del Estado, a los que se suman los trienios (en el caso de los funcionarios) y los complementos por la posición de alto cargo (si los hubieran desempeñado); cantidades que pueden comprobarse en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

Con posterioridad, en la fase de alegaciones de este procedimiento, añade que facilitar información sobre la retribución de una persona concreta e identificable podría suponer una intromisión en los datos de carácter personal de los empleados públicos que no tienen la consideración de altos cargos, y aclara que estas embajadas no existen sino que sus representantes son designados dentro de un Departamento para el ejercicio de unas tareas determinadas a las que se quiere otorgar una especial relevancia en un momento concreto, sin que el nombramiento venga acompañado ni de la condición de alto cargo ni de la adjudicación de un presupuesto especial.

4. Sentado lo anterior, es preciso tener presente que los datos retributivos se configuran como datos de carácter personal (no pertenecientes a las categorías especiales que

gozan de una protección reforzada, pero tampoco meramente identificativos), por lo que, efectuada una solicitud de acceso en esta materia, deberá realizarse la ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada con arreglo a lo dispuesto en artículo 15.3 LTAIBG.

En relación, en particular, con el acceso a las retribuciones de funcionarios y empleados públicos, este Consejo ha establecido, conjuntamente con la Agencia Española de Protección de Datos –dando cumplimiento a lo establecido en la disposición adicional quinta de la LTAIBG–, cuáles son las pautas que se han de seguir para llevar a cabo la ponderación exigida por el artículo 15.3 LTAIBG. Así, en el Criterio Interpretativo 1/2015, de 24 de junio, se indica que, *«[c]on carácter general, cuando el empleado público ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal. Y ello porque, en los tres casos, el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones de los empleados públicos que ocupan ese tipo de puestos conecta directamente con su derecho a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos y prima sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los datos de carácter personal»*.

Por otra parte, en este Criterio se indica que la información sobre las retribuciones se ha de facilitar *"en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos"*, con el fin de evitar la eventual divulgación de datos de carácter personal pertenecientes a las categorías especiales del artículo 9 del RGPD (por entonces llamados especialmente protegidos). Y también se reconocen expresamente como excepción a la regla general favorable al acceso aquellos supuestos en los que la información afecte a empleados o funcionarios que se encuentren en una *situación de protección especial*, que pueda resultar agravada por la divulgación del puesto de trabajo que ocupan.

Estos criterios y reglas de ponderación vienen siendo aplicadas regularmente desde entonces por el Consejo de Transparencia a todos los casos en los que se resuelve una reclamación interpuesta frente a alguno de los órganos, organismos o entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la LTAIBG por denegación del acceso a información pública relativa a los puestos de trabajo y/o las retribuciones de funcionarios o empleados públicos con identificación de los ocupantes o perceptores. Cuentan, además, con el aval de los órganos judiciales, incluido el Tribunal Supremo,

que ha acogido el Criterio Interpretativo 1/2015 en varias ocasiones en los fundamentos jurídicos de sus sentencias.

En este sentido, la STS de 16 de diciembre de 2019 (ES:TS:2019:3968) se pronuncia en los siguientes términos:

«Vemos que la regla sigue siendo la de conceder el acceso salvo que la ponderación a la que se refiere imponga lo contrario. Si de aquí nos vamos al Criterio Interpretativo 1/2015, en concreto a su apartado 2, que se ocupa de la "Información referida al puesto de trabajo desempeñado por uno o varios empleados o funcionarios públicos o a las retribuciones asignadas a uno o varios puestos de trabajo determinados, nos encontramos que, en su letra B) subapartado a), dice que con carácter general primará el interés público si el empleado público ocupa un puesto de especial confianza, es de alto nivel o se provee mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad. Luego, en el subapartado b) señala que se debería conceder "el acceso a la información sobre retribuciones correspondientes" al personal eventual de asesoramiento y especial confianza de los Ministros y Secretarios de Estado; (iii) al personal directivo; y (iv) al de libre designación». Véase asimismo las STS de 22 de junio de 2020 (ES:TS:2020:1928) y de 15 de octubre de 2020 (ES:TS:2020:3195), entre otras—.

En la misma línea, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional de 8 de noviembre de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:5289) en las que, tras citar la jurisprudencia del TS a la que se acaba de aludir, continúa razonando en los siguientes términos:

«A ello debe unirse el criterio interpretativo 1/2015, correctamente citado por la sentencia recurrida, que aunque no sea vinculante para esta Sala, sin embargo arroja una valiosa interpretación de la cuestión planteada que resulta útil a la hora de dictar la presente sentencia, realiza afirmaciones que deben compartirse y que obligaran a la desestimación de la apelación:

- Si el empleado público ocupa un puesto de especial confianza, prima el interés público sobre los derechos de intimidad y protección de datos por ser prevalente el interés de los ciudadanos en conocer las retribuciones de esta clase de empleados públicos.

- Se detallan, a título de ejemplo, determinadas retribuciones cuya información debe facilitarse: personal eventual de asesoramiento, personal directivo o personal no directivo de libre designación, decreciendo el interés público conforme lo hace el nivel del empleado en cuestión.

- La información debe proporcionarse en cómputo anual para evitar que se puedan acceder a datos personales.

- No se facilitará información en situaciones especiales (víctimas de violencia de género o de actuaciones terroristas), que no son aplicables en el supuesto presente.»

Los argumentos con los que el Ministerio pretende justificar la denegación del acceso desconocen por completo ésta consolidada doctrina administrativa y jurisprudencial. La aplicación de los criterios expuestos al presente caso conduce inexorablemente a la estimación de la reclamación en tanto que se trata (como reconoce el propio Departamento) de retribuciones correspondientes a puestos de nivel 30 cuyos nombramientos están basados en la discrecionalidad y en una especial relación de confianza. En tales supuestos, el interés público en acceder a la información prevalece sobre el interés personal a la protección de los datos de carácter personal por lo que deberán facilitarse a quien ejerce el derecho de acceso a la información pública las cuantías de las retribuciones, con identificación de los perceptores, *en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos.*

5. Respecto a la segunda cuestión planteada por el solicitante, el Ministerio ha indicado, si bien ya de forma tardía (en alegaciones en este procedimiento), que, al no existir estas embajadas como tales, no hay un presupuesto específico asignado a sus funciones, aparte del ordinario aprobado anualmente para el Departamento. Es por ello que la reclamación debe desestimarse en este punto por cuanto se manifiesta que no existe información sobre la que proyectar el ejercicio del derecho de acceso.
6. En consecuencia, con arreglo a lo expresado en los precedentes fundamentos jurídicos procede la estimación parcial de la reclamación a fin de que se proporcione la información retributiva que solicita el reclamante.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- Las retribuciones, en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos del Embajador en Misión Especial para la Política Feminista; del Embajador en Misión Especial para la Covid 19 y la Salud Global y del Embajador en Misión Especial para la Transformación Digital.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>