

Resolución RT 59/2022

N/REF: Expediente RT 0053/2022

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Pastrana (Guadalajara).

Información solicitada: Información relativa al complemento de productividad de los funcionarios de niveles 26 y superiores y de los cargos públicos y personal de confianza de éstos.

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 9 de enero de 2022 el reclamante solicitó al Ayuntamiento de Pastrana, 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:

«1) En relación a los puestos de trabajo retribuidos y por ello comprendidos en las plantillas, en concreto de los años 2018, 2019, 2020 y 2021, de niveles 26 y superiores, copia de los expedientes justificativos de los complementos de productividad abonados, incluyendo "las circunstancias objetivas relacionadas con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo".

2) En relación a cargos públicos y personal de confianza, en su caso, SOLICITA copia de los expedientes justificativos de los complementos de productividad abonados, incluyendo "las circunstancias objetivas relacionadas con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo, desde 1 de enero de 2018.

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

Se incluya en la solicitud a los empleados Rosa Bonilla, Roberto Vereda, Francisco García, la arquitecta y la secretaria municipal.»

2. Disconforme con la resolución de 7 de febrero de 2022 —desestimatoria de la solicitud—, el día 8 de febrero de 2022 el solicitante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con número de expediente RT/0053/2022.
3. En fecha 10 de febrero de 2022 el CTBG remitió el expediente a la Secretaría General del Ayuntamiento de Pastrana, al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El día 7 de marzo de 2022 se recibe escrito del Ayuntamiento, del que cabe extraer lo siguiente:

«[...]

SEGUNDO.- Que en la Secretaría consta la contestación a dichas entrada con nº de registro de salida 28/2022 de fecha 7 de febrero de 2022, el contenido de dicha notificación fue recibida el día 8 a las 07:38 horas. Se adjunta la notificación a este informe.

TERCERO.- Que en dicha Resolución de Alcaldía se motivan las causas para desestimar las solicitudes referenciadas, de acuerdo a los criterios establecidos por el Consejo de Transparencia y Agencia Española de Protección de Datos 1/2015 en relación a los límites fijados en el art. 15 de la Ley de Transparencia.»

En atención a la remisión hecha en el escrito de alegaciones a los argumentos esgrimidos en la resolución desestimatoria de 7 de febrero, procede la reproducción de éstos:

«[...]

1.- La información sobre las retribuciones asignadas a los puestos de trabajo del Ayuntamiento, sin identificación de la persona que los desempeña, únicamente puede proporcionarse respecto al sueldo, el complemento específico y el complemento de destino. El resto de las retribuciones (trienios y complemento de productividad) están ligadas a la persona.

De acuerdo a los criterios establecidos por el Consejo de Transparencia y Agencia Española de Protección de Datos 1/2015 en relación a los límites fijados en el art. 15 de la Ley de Transparencia. En dicho acuerdo, el CTBG establece distintas categorías de empleados públicos, respecto de las cuales la relevancia de la información relativa a las retribuciones obtenidas se encontrará, en orden decreciente, vinculada a la finalidad de transparencia establecida en la Ley.

*Un primer grupo, habla de empleados públicos que fueran **titulares de órganos directivos**, de los cuales **no existe** ninguno en el Ayuntamiento de Pastrana.*

Un segundo grupo, habla del personal eventual, personal que tampoco existe en el Ayuntamiento de Pastrana.

Un tercer grupo, habla del personal de libre designación, personal que tampoco existe en el Ayuntamiento de Pastrana.

La última categoría serían los restantes empleados públicos, que han obtenido un determinado puesto de trabajo a través de los procedimientos establecidos en la legislación reguladora de la función pública. En este caso encuadrarían todos los funcionarios que conforman la plantilla de personal del Ayuntamiento de Pastrana.

En relación a este tipo de funcionarios, según establece el CTBG:

“La información referente a este personal resultará, con carácter general, de escasa relevancia para el logro de los objetivos que justifican el derecho de acceso a la información pública, de modo que debería considerarse que el objetivo e transparencia resulta insuficiente para limitar el derecho de estos empleados públicos a la protección de sus datos personales. De este modo, en relación con este colectivo, la ponderación establecida en el artículo 15.3 de la LTAIBG operaría a favor de la denegación de la información.”

2.- Teniendo en cuenta que los datos correspondientes al sueldo, el complemento de destino y el complemento específico se incluyen cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, publicada oficialmente como todas las normas jurídicas. Asimismo, cada año las Entidades Locales aprueban su Presupuesto junto a la Plantilla de personal, que contiene los datos necesarios para conocer el sueldo, complemento de destino y complemento específico de cada funcionario de esta Corporación. Dicha plantilla se encuentra publicada en nuestro Portal de Transparencia.

3.- Teniendo en cuenta que, el solicitante [REDACTED], fue concejal durante el período 2016-2019 y, por tanto, tuvo acceso en todo momento y debió votar al respecto de la aprobación del Presupuesto de la Corporación y su correspondiente plantilla de personal, no se considera en ningún momento que se intente limitar su acceso puesto que el solicitante tuvo acceso a mucha más información de la que solicita.

4.- Sus innumerables solicitudes causan al Ayuntamiento de Pastrana un grave perjuicio que redundará en un entorpecimiento de los servicios municipales lo que induce a pensar que el objetivo que el solicitante persigue es, precisamente, ese entorpecimiento y colapso de la Administración tal y como manifestó en prensa años atrás.

[...].»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG 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 Gobierno², el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG³ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio⁵ vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG, en su artículo 12⁶, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *«los 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.»*

Por lo tanto, la ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya existe, por cuanto está en posesión del organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

Este concepto debe ser entendido en el marco del ámbito de la transparencia pública, cuyo principal objetivo es otorgar a la ciudadanía la capacidad de rendir cuentas de la actuación de los responsables públicos. Según se expresa en el preámbulo de la LTAIBG, la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ <https://www.consejodetransparencia.es/ct-Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

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

somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

4. Entrando en el fondo del asunto, es preciso señalar que la información solicitada debe considerarse «*información pública*» de acuerdo con la definición dada por el artículo 13 de la LTAIBG, y el acceso a ella se enmarca dentro de los objetivos de conocer cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios toman las decisiones las instituciones públicas.

No obstante, aunque la LTAIBG configura el derecho de acceso a la información de forma amplia, puede limitarse cuando colisione con otros intereses protegidos, como el derecho a la protección de datos personales.

En este sentido, hay que tener en cuenta el criterio interpretativo 1/2015⁷, de 24 de junio, aprobado conjuntamente por este Consejo y la Agencia Española de Protección de Datos, y que aborda la relación entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales cuando se solicita información sobre las retribuciones de los empleados públicos. En dicho criterio se indica que, en relación a las retribuciones asignadas a uno o varios puestos de trabajo, dado que incluyen datos de carácter personal, «*el órgano, organismo o entidad responsable de la misma, a la hora de autorizar el acceso, habrá de realizar la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG.*»

Para ello, el propio Criterio propone las siguientes reglas:

- a) *Con 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.*
- b) *En este sentido -y sin perjuicio de lo que se ha dicho en los antecedentes de este escrito sobre el carácter flexible y genérico de los criterios interpretativos contenidos en el mismo y sobre la competencia exclusiva de las Unidades de Información para resolver y evaluar en cada*

⁷ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

caso concreto-, con el fin de contribuir a la más clara comprensión de las reglas establecidas en el precedente apartado a) y a título meramente ejemplificativo, puede decirse que el órgano, organismo o entidad responsable de la información concedería el acceso a la información sobre las retribuciones correspondientes a:

- Personal eventual de asesoramiento y especial confianza –asesores en los Gabinetes de Ministros y Secretarios de Estado-, aunque sean funcionarios de carrera en situación especial.*
- Personal directivo, esto es: a) El personal expresamente identificado como tal en los Estatutos de las Agencias Estatales, los organismos y los entes públicos; b) Los Subdirectores Generales; c) Los Subdelegados del Gobierno en las provincias y c) Los cargos equivalentes en las fundaciones públicas y las sociedades mercantiles.*
- Personal no directivo de libre designación. En este caso, la prevalencia del interés público sobre los derechos individuales es decreciente en función del nivel jerárquico del empleado o funcionario público, considerándose que en los puestos de nivel 30 no Subdirectores Generales o asimilados, 29 y 28 –éstos últimos siempre que sean de libre designación- o equivalentes, podría prevalecer, con carácter general, el interés público en la divulgación de la información relativa a las retribuciones de los puestos provistos con un grado de discrecionalidad sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal y que en los puestos de niveles inferiores prevalecería, con carácter general, el interés individual en la protección de los derechos fundamentales citados.*

En todo caso, la información sobre las retribuciones se facilitará en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos. La razón es que el conocimiento de estos datos puede permitir el acceso a datos de carácter personal especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), esto es, datos reveladores de la ideología, la afiliación sindical, la religión y las creencias y datos referentes al origen racial, a la salud y a la vida sexual. Si la solicitud de información requiere expresamente el desglose de las retribuciones o su importe líquido habrán de aplicarse las normas del mencionado precepto de la LOPD.

En cuanto a la productividad y a otras posibles remuneraciones ligadas al desempeño personal del puesto, el citado criterio interpretativo señala lo siguiente:

Con carácter general, la cuantía de los complementos o incentivos retributivos ligados a la productividad o el rendimiento percibidos efectivamente por los empleados o funcionarios de un determinado órgano, organismo o entidad del sector público estatal no puede conocerse

a priori, pues, por esencia, depende de la productividad o rendimiento desarrollado por éstos y éste es un dato que solo puede determinarse a posteriori, una vez verificados dicho rendimiento o productividad. De este modo, la información, aún en el caso de que no incorpore la identificación de los perceptores, puede facilitarse únicamente por períodos vencidos.

Igualmente, con carácter general, los complementos o incentivos vinculados a la productividad o al rendimiento no tienen carácter permanente sino coyuntural pues están dirigidos a retribuir un rendimiento o productividad especial, que no tiene por qué producirse de forma continuada. Por ello, la información, caso de facilitarse, deberá incluir la expresa advertencia de que corresponde a un período determinado y que no tiene por qué percibirse en el futuro con la misma cuantía.

Hechas estas salvedades, los criterios expuestos en los precedentes apartados A y B serían de aplicación al caso de las retribuciones ligadas al rendimiento o la productividad: cuando la información solicitada no incluya la identificación de los perceptores, con carácter general debe facilitarse la cuantía global correspondiente al órgano, centro u organismo de que se trate; cuando incluya la identificación de todos o alguno de sus perceptores, debe realizarse la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG y resolverse de acuerdo a los criterios expuestos en los mencionados apartados.

En vista de lo alegado por el Ayuntamiento, los perceptores de dicho concepto no estarían incluidos en aquellos supuestos en los que debería concederse el acceso —(i) personal eventual de asesoramiento y especial confianza; (ii) personal directivo; y (iii) personal no directivo de libre designación—, sino que se trataría de «funcionarios que conforman la plantilla de personal del Ayuntamiento de Pastrana.»

A este respecto, este Consejo acoge el argumento de la entidad local, estimando que la ponderación contemplada en el artículo 15.3 de la LTAIBG operaría a favor de la denegación de la información, por considerar que el objetivo de transparencia resulta insuficiente para limitar el derecho de estos empleados públicos a la protección de sus datos personales.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada, por aplicación del artículo 15.3 de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno⁸, 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 octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁹.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹⁰.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>