



## Resolución 451/2020

**S/REF:** 001-040758

**N/REF:** R/0451/2020; 100-003965

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Hacienda

**Información solicitada:** Productividad y gratificaciones extraordinarias (2019)

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 10 de febrero de 2020, la siguiente información:

*(...) Con el fin de conocer el modo en el que se emplean los recursos públicos, solicito de Presidencia del Gobierno y de cada uno de los Ministerios y sus Organismos Autónomos la siguiente información:*

*1. La cuantía total abonada durante el año 2019 en los conceptos de productividad y gratificaciones extraordinarias (en partidas individualizadas).*

---

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

2. *Cualquier tipo de documento o contenido (resolución, circular, mail, plan, etc.) a través de los cuales se determine cómo se reparten estas partidas, o se faciliten instrucciones para realizar el mismo.*

3. *Cuantía total recibida en concepto de productividad y gratificaciones extraordinarias (en partidas individualizadas) durante el año 2019 por cada uno de los empleados públicos que presta (o ha prestado) servicio en Presidencia del Gobierno y en los Ministerios y sus Organismo Autónomos.*

*Se ruega que se identifique individualmente a cada uno de los perceptores de puestos que se ocupen como personal eventual, así como personal titular de órganos directivos y personal de puestos de libre designación, petición que se realiza en base al Criterio interpretativo 1/2015 del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno y de la Agencia Española de Datos, así como a la Sentencia de Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo número 1768/2019.*

*El resto de empleados igualmente debe identificarse salvo que de la ponderación de interés, debidamente motivada, se considere que atenta contra la protección de datos personales, en cuyo caso, solicito que la información se remita con el mayor detalle posibles, por niveles, tipos de puestos, etc.*

2. Mediante resolución de 23 de junio de 2020 -notificada el día 5 de julio-, el MINISTERIO DE HACIENDA contestó al solicitante lo siguiente:

*(...)Con fecha de 19 de marzo de 2020 dicha solicitud se recibió en esta Subsecretaría, comenzando a contar a partir de esa fecha el plazo de un mes para su resolución, previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

*En virtud de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se suspendieron términos y se interrumpieron plazos para la tramitación de los procedimientos, por lo que el cómputo del plazo para notificar la resolución de su solicitud no se reanudó hasta el 1 de junio de 2020, al perder vigencia el precepto citado, de acuerdo con la disposición derogatoria única del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma.*

*Una vez analizada la solicitud, se resuelve conceder parcialmente el acceso a la información en los términos siguientes:*

1. La cuantía total abonada en el Ministerio de Hacienda durante 2019 en concepto de productividad fue de 50.994.595,00 € y de 933.534,00 € en gratificaciones.

*Cabe aclarar que las cantidades percibidas por los empleados públicos de este ministerio en concepto productividad o gratificaciones se encuadran dentro de las previsiones y límites establecidos normativamente en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en el Estatuto Básico del Empleado Público (Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre) y en las leyes de Presupuestos Generales del Estado, y obedecen al objetivo de retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa en el desempeño del trabajo, así como servicios extraordinarios fuera de la jornada normal. No tienen carácter permanente, sino coyuntural, y su cuantía puede ser variable.*

2. Se adjunta la Instrucción de 17 de mayo de 2011 sobre la determinación del complemento de productividad del personal funcionario en las delegaciones de Economía y Hacienda. No se cuenta con las instrucciones internas que eventualmente puedan utilizar o haber dictado otras unidades.

3. Respecto a la petición recogida en el punto 3 de la solicitud, “Cuantía total recibida en concepto de productividad y gratificaciones extraordinarias (en partidas individualizadas) durante el año 2019 por cada uno de los empleados públicos (...)”, se traslada lo siguiente:

a) De acuerdo con el apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

*Se considera que el punto 3 de la solicitud incurre en el supuesto mencionado, toda vez que el asunto para el que se solicita acceso a la información, esto es, el complemento de productividad y las gratificaciones percibidos por los funcionarios del Ministerio Hacienda, pertenece al ámbito propio de la normativa de función pública, lo que justifica la utilización de los cauces previstos en esta.*

b) Conforme al artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, se inadmitirán a trámite las solicitudes que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley.

*Se entiende que el punto 3 de la solicitud entraría dentro del supuesto mencionado, al solicitar información individualizada de “cada uno de los empleados públicos” de este departamento ministerial, esto es, de miles de personas, a lo que se añadiría la identificación (y correspondiente trámite de alegaciones) de una parte considerable de ellos. A esto se suma el hecho de que la información sobre productividad y gratificaciones ya se pone a disposición de los representantes de los trabajadores en los órganos de representación sindical, y se somete*

a publicidad en los tabloneros de anuncios de los centros de trabajo, donde puede ser consultada por los trabajadores.

En consecuencia, con fundamento en la disposición adicional primera, apartado 2, y en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmite a trámite la solicitud en lo referente a su punto 3.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 1 de agosto de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con los siguientes argumentos:

*Se concede únicamente -como acceso parcial a la información solicitada- la cuantía global de las retribuciones abonadas en concepto de productividad y gratificaciones extraordinarias, así como la resolución que regula el abono de dicho concepto retributivo.*

*Se deniega el acceso a la información relativa a las cuantías abonadas a los empleados públicos de forma individualizada, identificando a los perceptores de puestos ocupados como personal eventual, titulares de órganos directivos y personal de puestos de libre designación, petición que se realiza en base al Criterio interpretativo 1/2015 del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno y de la Agencia Española de Datos, así como a la Sentencia de Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo Tribunal Supremo número 1768/2019, sobre la base de argumentos que pueden resumirse en:*

- *Las Juntas de Personal y los Delegados de Personal tendrán entre sus funciones, en sus respectivos ámbitos, recibir información sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones. Son los Delegados de Personal y las Juntas de Personal los órganos específicos de representación de los funcionarios (artículo 39 del Estatuto Básico).*

- *La magnitud de la información solicitada afecta a miles de personas a lo que se añadiría la identificación y trámite de alegaciones de buena parte de ellas.*

*Respecto al primero de ellos cabe señalar que son criterios asentados de ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno así como de los tribunales que los derechos de información de los que gozan las organizaciones sindicales no puede ser inferiores a los que tiene la ciudadanía e igualmente, que los derechos de las organizaciones no invalidan los de la*

---

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

ciudadanía. En todo caso no se alcanza a entender la referencia a los derechos de representación del personal funcionario toda vez que –con independencia de cualquier otra condición- la solicitud de información se realiza por el interesado en nombre propio.

La circunstancia de que esa información se hubiese entregado a los representantes sindicales no puede ser obstáculo para acceder a la misma a cualquier ciudadano que, en nombre propio y como particular la solicita.

En relación al segundo argumento indicar lo siguiente:

- Se alega la imposibilidad de proporcionar la información por el volumen de personas afectadas y por la necesidad de realizar petición de alegaciones a un número realmente elevado de ellas. En todo caso, el trámite de audiencia es un derecho que, en modo alguno puede convertirse en una carga para justificar la imposibilidad ejercer otro derecho –el de acceso a la información- únicamente por el volumen de afectados. Eso sería tanto como afirmar que cualquier procedimiento puede ver interrumpido su desarrollo con la justificación de un volumen excesivo de personas afectadas. Menos justificación tiene este argumento cuando se trata de empleados públicos, localizados y localizables, con los que la administración se comunica telemáticamente.

- Se trata de una información que obra en poder del organismo al que se solicita, sin necesidad de elaboración alguna, y puede extraerse solicitando un informe de las aplicaciones informáticas correspondientes al pago de nóminas (aplicando los filtros que correspondan, algo que, a criterio de ese Consejo, ya se ha determinado no supone elaboración), Otra cosa sería incomprendible en tanto significaría que el abono de las retribuciones a las que hace referencia la solicitud de información se realiza sin conocimiento o control por parte de ese organismo. Hasta tal punto se trata de información que puede proporcionarse que uno de los argumentos que se señala para denegar la información es que ya ha sido entregada a la representación sindical.

4. Con fecha 5 de agosto de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE HACIENDA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. La respuesta a la solicitud de alegaciones tuvo entrada el 27 de agosto de 2020 y en la misma se indicaba lo siguiente:

*Conviene aclarar que la resolución reclamada ha tenido muy en cuenta el carácter y funciones de los órganos de representación de personal en el ámbito de la Administración General del Estado. De hecho, se hace mención al apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que señala que “se regirán por su normativa específica, y por esta*

*ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”. Se decía a continuación que la petición de la “cuantía total recibida en concepto de productividad y gratificaciones extraordinarias (en partidas individualizadas) durante el año 2019 por cada uno de los empleados públicos que presta (o ha prestado) servicio en Presidencia del Gobierno y en los Ministerios y sus Organismo Autónomos”, con identificación individual “de cada uno de los perceptores de puestos que se ocupen como personal eventual, así como personal titular de órganos directivos y personal de puestos de libre designación”, pertenecía al ámbito propio de la normativa de función pública, y es en ese marco y a través de los actores señalados por ella (entre los que se incluyen los representantes sindicales y la función que tienen encomendada), como habrá de determinarse el modo de acceder y dar publicidad a la materia del complemento de productividad y las gratificaciones de los funcionarios públicos de la AGE.*

*El escrito de reclamación continúa así:*

*“La magnitud de la información solicitada afecta a miles de personas a lo que se añadiría la identificación y trámite de alegaciones de buena parte de ellas.*

*Respecto al primero de ellos cabe señalar que son criterios asentados de ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno así como de los tribunales que los derechos de información de los que gozan las organizaciones sindicales no puede ser inferiores a los que tiene la ciudadanía e igualmente, que los derechos de las organizaciones no invalidan los de la ciudadanía.*

*En todo caso no se alcanza a entender la referencia a los derechos de representación del personal funcionario toda vez que –con independencia de cualquier otra condición- la solicitud de información se realiza por el interesado en nombre propio.*

*La circunstancia de que esa información se hubiese entregado a los representantes sindicales no puede ser obstáculo para acceder a la misma a cualquier ciudadano que, en nombre propio y como particular la solicita.”*

*En la resolución no se defiende en ningún momento un acceso a la información menor para los particulares que para los representantes sindicales. Sí se tiene en cuenta, en cambio, como lo hace la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, la especialidad de la materia objeto de solicitud. Es aquí donde se habría de ubicar la referencia en la resolución a la representación sindical del personal funcionario: en suma, es en el ámbito propio de la normativa de función pública, tal y como se prevé en la propia Ley 19/2013 para todas las materias con regulación propia, donde habrá de determinarse el acceso a la información.*

La reclamación dice seguidamente:

*“Se alega la imposibilidad de proporcionar la información por el volumen de personas afectadas y por la necesidad de realizar petición de alegaciones a un número realmente elevado de ellas. En todo caso, el trámite de audiencia es un derecho que, en modo alguno puede convertirse en una carga para justificar la imposibilidad ejercer otro derecho –el de acceso a la información- únicamente por el volumen de afectados. Eso sería tanto como afirmar que cualquier procedimiento puede ver interrumpido su desarrollo con la justificación de un volumen excesivo de personas afectadas. Menos justificación tiene este argumento cuando se trata de empleados públicos, localizados y localizables, con los que la administración se comunica telemáticamente.”*

*La resolución, de hecho, apunta al carácter abusivo de la petición en lo que respecta a la información individualizada que se solicita. Y para ilustrar ese carácter abusivo, hace referencia al trámite de audiencia para miles de personas que acompañaría la recogida de información que, al ser inseparable de esta, debe tenerse en cuenta para ponderar si la petición es abusiva. Nuevamente, ese carácter abusivo aparece más claramente al considerar la existencia de un cauce propio de acceso a la información en la función pública.*

*En este sentido, el CTBG, al definir el carácter abusivo de una solicitud (como hace, por ejemplo, en la resolución 15/2019), señala que “una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:*

*(...) -Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos”.*

*Pues bien, se considera que la realización del trámite de audiencia a los interesados (que, según una primera estimación, rondarían los 800 empleados), impediría a la unidad responsable la realización con normalidad de las funciones que tiene encomendadas e impediría la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado.*

*El CTBG también menciona que la solicitud se considerará abusiva “con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto*



*u omisión que, por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.*

*Atendiendo a la experiencia que aporta el ejercicio del derecho de acceso durante el periodo en que ha estado en vigor la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se considera que esta petición traspasaría los límites normales del ejercicio del citado derecho.*

*Por otra parte, y en sentido contrario, el CTBG señala que la solicitud de acceso está justificada con la finalidad de la ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, conocer cómo se manejan los fondos públicos, o conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.*

*En opinión de esta unidad, todos los objetivos citados estarían cubiertos, para el ámbito subjetivo de este ministerio y el material que delimita esta solicitud de acceso, a través de los mecanismos y cauces que prevé la normativa específica de función pública.*

*A continuación se afirma en la reclamación:*

*“Se trata de una información que obra en poder del organismo al que se solicita, sin necesidad de elaboración alguna, y puede extraerse solicitando un informe de las aplicaciones informáticas correspondientes al pago de nóminas (aplicando los filtros que correspondan, algo que, a criterio de ese Consejo, ya se ha determinado no supone elaboración), Otra cosa sería incomprensible en tanto significaría que el abono de las retribuciones a las que hace referencia la solicitud de información se realiza sin conocimiento o control por parte de ese organismo. Hasta tal punto se trata de información que puede proporcionarse que uno de los argumentos que se señala para denegar la información es que ya ha sido entregada a la representación sindical.”*

*La resolución, en efecto, recuerda que la información solicitada ya obra en poder de los representantes sindicales. Y añade que está también a disposición de todos los trabajadores en los correspondientes tableros de anuncios.*

*Hay que recordar aquí, de nuevo, y en definitiva, que, aun disponiendo de la información, la concesión del acceso va unido al trámite de audiencia que prevé el artículo 19.3 de la ley para los casos en que la información pueda afectar a derechos o intereses de terceros, lo cual, en el caso de peticiones de carácter masivo como esta, debe tenerse en cuenta para valorar la existencia de una petición abusiva; máxime cuando, existiendo una normativa propia, se ha dado en el ámbito específico acceso a la información y publicidad a la materia objeto de la petición.*



## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>3</sup>, en relación con 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 Gobierno](#)<sup>4</sup>, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>5</sup>, 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 a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Como cuestión de carácter formal que ha afectado a la tramitación de la solicitud de información de la que trae causa la presente reclamación, cabe aludir a la suspensión de términos y plazos administrativos establecida en el apartado 1, de la Disposición Adicional Tercera, del [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de alarma](#)<sup>6</sup> para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; suspensión que ha finalizado mediante el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que señala en relación con los plazos: *Artículo 9. Plazos administrativos suspendidos en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudará, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas.*

---

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

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

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

<sup>6</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692)

Así, consta en el expediente que la solicitud de información fue presentada el 10 de febrero pero en la resolución recurrida figura que fue el 19 de marzo cuando la misma tuvo entrada en el órgano competente para resolverla a los efectos de iniciar el cómputo de plazos previsto en el art. 20.1 de la LTAIBG. Se trataría, por lo tanto, de una dilación de más de un mes entre la presentación de la solicitud de información y su remisión, al objeto de comenzar su tramitación, al competente para resolverla.

Por otro lado, y con la declaración el 14 de marzo- días antes de la entrada de la solicitud de información en el competente, como hemos señalado- del estado de alarma por el Real Decreto 463/2020 antes mencionado, el cómputo de los plazos administrativos fue suspendido, reanudándose el 1 de junio. Teniendo en cuenta estas circunstancias y que la resolución recurrida está fechada el 23 de junio y fue notificada el 5 de julio, podemos concluir que, además de esa dilación en el inicio de la tramitación del expediente para la que no nos consta justificación, se encuentra, si bien por pocos días, fuera del plazo máximo de un mes previsto en el art. 20.1 de la LTAIBG antes mencionado y según el cual *la resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.*

4. Por otro lado, y respecto del fondo del asunto, debemos recordar que el objeto de la solicitud se centra en conocer tres tipos de informaciones,

*1. La cuantía total abonada durante el año 2019 en los conceptos de productividad y gratificaciones extraordinarias (en partidas individualizadas).*

*2. Cualquier tipo de documento o contenido (resolución, circular, mail, plan, etc.) a través de los cuales se determine cómo se reparten estas partidas, o se faciliten instrucciones para realizar el mismo.*

*3. Cuantía total recibida en concepto de productividad y gratificaciones extraordinarias (en partidas individualizadas) durante el año 2019 por cada uno de los empleados públicos que presta (o ha prestado) servicio en Presidencia del Gobierno y en los Ministerios y sus Organismo Autónomos.*

*Se ruega que se identifique individualmente a cada uno de los perceptores de puestos que se ocupen como personal eventual, así como personal titular de órganos directivos y personal de puestos de libre designación, petición que se realiza en base al Criterio interpretativo 1/2015 del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno y de la Agencia Española de Datos, así como*

a la Sentencia de Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo número 1768/2019.

*El resto de empleados igualmente debe identificarse salvo que de la ponderación de interés, debidamente motivada, se considere que atenta contra la protección de datos personales, en cuyo caso, solicito que la información se remita con el mayor detalle posibles, por niveles, tipos de puestos, etc.*

Así, se solicita i) la cuantía total abonada en 2019 en concepto de productividad y de gratificaciones extraordinarias- diferenciando entre ambos conceptos- ii) la documentación o instrucciones donde se detallen los criterios de reparto de dichas productividades y/o gratificaciones extraordinarias iii) las cantidades percibidas por dichos conceptos. Respecto de esta última información, el solicitante menciona expresamente el criterio interpretativo aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, conjuntamente con la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD).

En su respuesta, el MINISTERIO DE HACIENDA proporciona la información requerida en los dos primeros puntos de la solicitud y, respecto del tercero, considera que el acceso a la información solicitada se rige por un procedimiento específico en materia de acceso a la información- en un argumentación que considera, a pesar de que el solicitante no se identifica como tal, que el interesado es representante de los trabajadores- así como, debido a la pluralidad de eventuales afectados con el acceso, que la solicitud se enmarca dentro del concepto de solicitud abusiva previsto como causa de inadmisión en el art. 18.1 e) según el cual podrían inadmitirse las solicitudes *Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.*

5. En primer lugar, corresponde analizar la aplicación al presente supuesto de la alegada causa de inadmisión, para lo que ha de tenerse en cuenta que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó, en fecha 14 de julio de 2016 y en virtud de las prerrogativas concedidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, el Criterio Interpretativo nº 3, que delimita el alcance del concepto de solicitud de información que tenga carácter abusivo, en los siguientes términos:

**Respecto del carácter abusivo de la petición de información.**

*El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.*

*De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:*

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

Así, una solicitud puede entenderse **ABUSIVA** cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: "Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho".

Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos

Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

Se considerará que la solicitud está **JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY** cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

Consecuentemente, **NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY** cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.

- *Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.*

A nuestro juicio, la información requerida claramente pretende conocer cómo se manejan los fondos públicos destinados a gratificar el desempeño de los trabajadores de la Administración Pública, lo que se traduce también en saber cómo se toman las decisiones sobre ese reparto de fondos, objetivos contemplados en la finalidad de la Ley.

En este sentido, entendemos que no resulta *per se* causa de inadmisión de una solicitud de acceso el hecho de que se tenga que llevar a cabo una determinada actuación- en este caso, un trámite de audiencia, que analizaremos con posterioridad- al objeto de recabar y ordenar la información para entregarla al reclamante. Una información que, por otro lado, está disponible- como así reconoce el propio Ministerio- y viene referida al año 2019, el inmediatamente anterior al de la solicitud.

6. Por otro lado, en lo relativo al apartado tercero de la solicitud de información, que requiere la identificación individualizada de los perceptores- al igual que en otros expedientes de reclamación iniciados a instancias del mismo interesado como la resolución R/0329/2020, debemos tener en cuenta- como ya señala el solicitante- el criterio interpretativo aprobado en 2015 conjuntamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la AEPD que, recordemos, es el Organismo competente para velar por la salvaguarda del derecho a la protección de datos personales.

En dicho criterio se analiza el acceso a información sobre retribuciones vinculadas a la productividad o al rendimiento- quedando englobadas, por ello, tanto la productividad propiamente dicha como las gratificaciones extraordinarias que eventualmente pudieran existir- y concluye lo siguiente:

***3.- Información referente a las retribuciones vinculadas a la productividad o al rendimiento, con identificación o no de sus perceptores, e información relativa al complemento de productividad o incentivo al rendimiento percibido por uno o varios funcionarios o empleados públicos determinados.***

*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. Por otro lado, debe recordarse que la ponderación del art. 15.3, realizada para el caso de información sobre retribuciones de empleados públicos en el criterio conjunto ya indicado, opera cuando el acceso permita identificar a las personas, pero no cuando se establezcan medios para no conocer la identidad del afectado.***

Los criterios precedentes a los que se hace referencia en el apartado reproducido son los siguientes:

*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 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.

A. 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.

B. También en todo caso, y en el supuesto de que resulte obligado facilitar la información, se observará lo señalado en la regla B del precedente epígrafe 1 respecto a la aplicación del artículo 14.1 de la LTAIBG y a las situaciones especiales de los funcionarios o empleados públicos que desaconsejen el suministro de la información.



Por lo tanto, y como resumen, la identificación de los perceptores de productividades y/o gratificaciones extraordinarias- atendiendo al necesario equilibrio entre el derecho a la protección de datos personales y el derecho de acceso a la información pública- queda avalada tanto por el Consejo de Transparencia como por la Autoridad competente en materia de protección de datos en los siguientes supuestos:

- Personal eventual de asesoramiento y especial confianza 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: puestos de nivel 30 no Subdirectores Generales o asimilados, 29 y 28 –éstos últimos siempre que sean de libre designación- o equivalentes.

Asimismo, debe destacarse que, al no tratarse de información que pueda calificarse como datos sensibles- categorías especiales de datos o datos especialmente protegidos en su antigua denominación- no se requiere consentimiento del afectado sino que nos encontramos ante la ponderación entre derechos prevista en el art. 15.3 de la LTAIBG. Es esa ponderación, en relación a los trabajadores antes identificados, la que se realiza en el criterio interpretativo que hemos señalado.

Por otro lado, tal y como se indica en el criterio, fuera de los casos en los que se considera que prevalece el derecho de acceso frente al derecho a la protección de datos personales, la información, en este caso sobre productividades y gratificaciones, puede realizarse sin identificar a los perceptores. En este caso se puede realizar tanto la anonimización del que recibe la productividad o gratificación como utilizar otras fórmulas tales como proporcionar la información por niveles del puesto de trabajo. En estos casos, y al no producirse ningún daño en la esfera de derechos personales- concretamente, a la protección de sus datos- de los afectados, no se da la premisa prevista en el art. 19.3 – afectación a derechos o intereses- para aplicar el trámite de audiencia previsto en dicho precepto.

7. En aplicación del criterio descrito existen numerosos precedentes tramitados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre este mismo asunto. Así, por ejemplo, la reclamación

[R/0165/2017](#)<sup>7</sup>, retribuciones de productividades en el Ministerio de Sanidad; la R/0352/2017, productividades en la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF); R/0460/2017, productividades mensuales asignadas en el Ministerio del Interior, o la R/0101/2018, productividades de altos cargos en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, entre otros muchos.

En ellos se argumentaba lo siguiente:

*“En el presente caso, no se aprecia que la solicitud de acceso presentada sea abusiva, dado que conecta directamente con la finalidad de la LTAIBG, recogida en su Preámbulo, que no es otra que someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que les afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. Esto es precisamente, lo que se pretende conseguir cuando se solicita información sobre gratificaciones extraordinarias en concepto de productividad percibidas por los Altos cargos y personal de un Ministerio, asunto sobre el que este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado con anterioridad en múltiples ocasiones, reconociendo en todas ellas el derecho de los solicitantes a conocer dicha información.*

*(...) debe señalarse que, atendiendo a la definición de dato de carácter personal del art. 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, esto es, cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables, el código que mencionan los reclamantes también puede ser considerado un dato de carácter personal. A pesar de ello, la información puede proporcionarse de tal manera que se impida la identificación- a salvo de los supuestos en los que dicha identificación sea posible de acuerdo al Criterio Interpretativo-, como decimos, dando la cuantía global, por ejemplo por niveles o unidades siempre que se impida la identificación de los perceptores.*

*En el caso que nos ocupa, la Administración ha proporcionado la información sin identificar a los titulares de los datos y dando la cuantía global por niveles, lo que a nuestro juicio es conforme con el criterio apuntado, pero siempre y cuando los trabajadores a los que afecte la información no ocupen puestos de asesoramiento y especial confianza, de personal directivo o de personal no directivo de libre designación, en cuyo caso prevalece siempre el derecho de acceso a la información frente a la protección de datos personales.*

*Por lo tanto, las productividades percibidas por los trabajadores cuya categorías o funciones puedan ser incluidas en las señaladas en el criterio interpretativo como merecedoras de una*

---

<sup>7</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html)

*especial transparencia y, por lo tanto, su conocimiento no puede considerarse como una vulneración de su derecho a la protección de datos personales no amparadas por la norma, deben ser proporcionadas al solicitante.”*

Por lo tanto, debido a la coincidencia de las cuestiones controvertidas, entendemos que este criterio debe mantenerse también en el presente caso.

8. De igual forma, y por ser una cuestión que se plantea con frecuencia a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en relación al acceso a información sobre retribuciones o productividad percibida por empleados públicos, también en el presente expediente, debemos recordar que, en el presente caso, estamos ante una ponderación entre derechos- a la protección de datos personales y al acceso a la información- a la que se refiere el apartado 3 del art. 15 de la LTAIBG. Una ponderación entre derechos que fue desarrollada por el criterio interpretativo de 2015 tantas veces mencionado y que no requiere del consentimiento expreso de los afectados.

Por su interés dado la coincidencia de cuestiones planteadas, debemos mencionar la reciente sentencia, de 7 de octubre de 2020, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 5 de Madrid en el PO 9/2020 en un asunto muy similar al planteado en este expediente- retribuciones de personal eventual de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno- y que, al desestimar el recurso planteado frente a la resolución del Consejo de Transparencia, se pronuncia en el siguiente sentido:

*(...) el trámite de audiencia a terceros, tiene lugar cuando la denegación a la información se funda en la protección de los derechos e intereses de terceros. En este caso no existe tal resolución, por cuanto que, la Adm. de cuyos datos se interesaron por parte de la Fundación Civio, nada resolvió sobre dicha solicitud de datos, aun cuando en el trámite de la solicitud consta haber dado traslado de aquella a los interesados.(...)los datos interesados por la Fundación Civio, **no son datos de especial protección; por lo que, sin necesidad de consentimiento, ni audiencia por ello, se debe aquilatar y ponderar los intereses en conflicto a la luz de los intereses a proteger; por un lado, datos personales de no especial protección, y por otro, el interés público en la gestión de acción pública.**(...)Se ha de estar, pues al contenido del art. 15, que en relación a los datos de carácter general, alude a la necesidad de una ponderación 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. **Ponderación y no consentimiento o audiencia. No se exige el consentimiento de los interesados; de lo que cabe concluir que, no nos encontramos ante el concepto de interesado en los términos puestos en el art. 4.1***

*b) de la Ley 39/2015, el cual habla de derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; y ya hemos visto que el derecho a la protección de datos en los términos solicitados cede en presencia de datos de carácter personal no especialmente protegidos; respecto de los que solamente se exige la ponderación indicada; de donde no cabe extraer que sus derechos, en los términos del aludido art. 4 de la Ley 39/2015, resulten afectados. CUARTO.- De lo reseñado cabe concluir que no concurre el motivo de impugnación relativo a la falta de audiencia por ser innecesario en el caso analizado; debiendo traer a esta resolución, los argumentos recogidos en la resolución cuestionada en orden al comportamiento de la Adm. recurrida y sus consecuencias en la aplicación de la normativa de transparencia. Así, por un lado, no formula alegaciones; no resuelve expresamente, y nada informa sobre los posibles afectados.*

9. Por otro lado, en lo referente al criterio de reparto de productividades y respecto del argumento de que nos encontramos ante una normativa específica en materia de acceso, a pesar de que el solicitante no se identifica como representante de los trabajadores, también son muchos los precedentes tramitados en el Consejo de Transparencia que han finalizado con resolución estimatoria ([R/0400, 0403, 0409, 0445, 0459, 0476, 0488 o 0498](#)<sup>8</sup>, todos del año 2016) que ha sido ratificada posteriormente por los Tribunales de Justicia.

En este sentido, con fecha 27 de marzo de 2018, el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 4, de Madrid, dictó la siguiente Sentencia en el Recurso Contencioso-Administrativo registrado con el número 36/2016, presentado por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT): “*Se desestima el Recurso Contencioso-Administrativo PO núm. 36/2016, interpuesto por la Abogacía del Estado, en la representación que legalmente ostenta, contra las resoluciones identificadas en el encabezamiento de esta Sentencia, que se confirman, por ser conformes a derecho, con imposición de costas a la parte demandante en los términos recogidos en el último fundamento de derecho.*”

Los argumentos de la Sentencia fueron los siguientes:

*“SEXTO. - Expuesta los argumentos de las partes, y resueltas las objeciones formales, la primera cuestión que se plantea es si el EBEP contiene un régimen específico de acceso a la información.*

*La respuesta ha de ser negativa.*

---

<sup>8</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html)

*(...) No cabe calificar el artículo 40. 1ª y f) del EBEP de "régimen específico de acceso a la información", en los términos a que se refiere la DA Primera de la Ley 19/2013 y nada obsta a esta conclusión que el EBEP haya modificado la Ley 30/84. El artículo 40. 1ª) del EBEP solo establece con carácter general que los representantes de los trabajadores (Juntas de personal y Delegados de personal) "en su caso", tienen como una de sus funciones la de recibir información sobre la política de personal, evolución de las retribuciones, del empleo y de la mejora del rendimiento.*

*Alega la parte demandante, que existe un régimen singular de información a las Juntas de Personal, lo que hemos rechazado y que esta función se integra en el derecho a la negociación colectiva y representación y participación de los funcionarios públicos en los órganos públicos.*

*En este punto, convenimos con la Junta de Personal de la AEAT de Valencia, cuando afirma que la demanda entremezcla la función representativa de las Juntas de Personal con la negociación colectiva y pretende privar a la Junta de Personal de derecho de información que le reconoce el EBEP.*

*Alude la parte demandante al acuerdo de 28 de mayo de 2009, entre la AEAT y las organizaciones sindicales más representativas de la AEAT.*

*De su contenido, resulta que se reconoce únicamente a los delegados sindicales de las organizaciones sindicales firmantes, el derecho a conocer mensualmente las cantidades que perciba cada empleado de su ámbito provincial por el complemento de productividad. Para nada se menciona a las Juntas de Personal que junto con los Delegados de Personal son los que representan a los trabajadores en el centro de trabajo, ni este "acuerdo" puede limitar el derecho reconocido a las Juntas de Personal en el artículo 40 del EBEP. (...)*

*Por último, carece virtualidad alguna la referencia a la quiebra de la buena fe negocial exigida en el artículo 89 del ET, pues la petición de información no se enmarca en ningún proceso negociador. Se alude al peligro que suministrar la información requerida para la lucha contra el fraude fiscal, pero no se alcanza a entender que solicitar información acerca de objetivos asignados, criterios de reparto, instrucciones, perjudique "la prevención, investigación y sanción de ilícitos administrativos y penales o las funciones administrativas de inspección", alegaciones, todas ellas, carentes de cualquier sustrato probatorio."*

10. Esta Sentencia fue recurrida por la AEAT en Apelación ante la Audiencia Nacional, que dictó la Sentencia de 23 de noviembre de 2018, por la que acordaba

*1ª) Desestimar dicho recurso de apelación.*

2º) *Confirmar la sentencia Nº 49/2018, de 27 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 en el Recurso Contencioso-Administrativo 36/2016.*

3º) *Condenar a la parte apelante al pago de las costas en la presente apelación.*

Los razonamientos de esta Sentencia fueron los siguientes: “*TERCERO.- Aceptando íntegramente los razonamientos jurídicos expuestos por el órgano Judicial de 1ª Instancia, debemos rechazar los argumentos expuestos en el recurso de apelación, que vienen a ser en esencia, los argumentos expuestos en la primera instancia y en vía administrativa para denegar el acceso a la Junta de Personal recurrente, y que no se concretan de forma separada en el recurso de apelación, pero que pasamos a examinar:*

*A) A lo expuesto en la sentencia impugnada habría que añadir que la información solicitada, esencialmente, se refiere a los criterios seguidos para el reparto de los incentivos, pero no afecta a terceros, como ya se planteó en la sentencia de fecha 5.2.2018, RA 1/2018 (en la que la Abogacía del Estado sostuvo lo contrario, sobre el derecho de la Junta de personal a conocer del contenido de las bolsas de productividad); por lo que no consta que afecte a los datos personales de los perceptores de dichos incentivos.*

*B) Tampoco queda acreditado que ello ponga en situación de riesgo la actuación de la Inspección de persecución del fraude fiscal, o tenga trascendencia tributaria como alega la Abogacía del Estado, en el sentido de que pueda afectar a las tareas de Inspección, ni existe dato alguno que pueda inferir dicha conclusión, por lo que no puede invocarse el art.14.1.e/ y g/.de la Ley 19/2013.*

*C) Y de forma análoga a lo que dijimos en la sentencia de fecha 19.4.2017 (RA 13/2017), el acceso a dicha información forma parte de los fines perseguidos por las Juntas de Personal, que son órganos de representación de los trabajadores, y por tanto, del colectivo potencialmente destinatario de dichas bolsas de productividad, con pleno respeto y sin que ello afecte a la actuación de los sindicatos que intervienen en la negociación colectiva. Por consiguiente, que dichos sindicatos hayan accedido a dicha información como indica la apelante no menoscaba las competencias de la Junta de Personal para dicho acceso, precisamente, por aplicación del art.40.1.a/ y f/. Así la DA 1ª de la Ley 19/2013 ha querido respetar las singularidades existentes en ámbitos concretos en que existe un régimen específico de acceso a la información, como el tributario, urbanismo o medio ambiente. Pero este no es el caso del EBEP aprobado por RDL 5/2015.*

*Por consiguiente, el art.13 de la Ley de Transparencia 19/2013 lo que obliga es a realizar una adecuada ponderación de los intereses en conflicto; ponderación debidamente realizada por el*

Juez a quo, en el sentido de que **resulta procedente dicho acceso a una información que contribuye a la transparencia y justificación de la objetividad de la Administración en el reparto de la productividad**. Y en este sentido, como dijimos en nuestra sentencia de fecha 19.4.2017, ha de indicarse que si la Ley 19/2013 ha venido a facilitar y hacer eficaz el derecho a la información de los ciudadanos sin necesidad de motivar la solicitud de información, es decir, la acreditación de un interés legítimo ( art.17.3), como se deducía del viejo art. 35.h y 37 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre del PAC, lo que no puede entenderse es que la petición realizada por la apelada pueda ser de peor condición después de la vigencia de la Ley 19/2013 que antes de la misma.

D) Todo lo anteriormente indicado no queda desvirtuado por el acuerdo de 28.5.2009 que contempla el acceso a dicha información a los delegados sindicales, pues ello no impide que sea de aplicación precisamente a las Juntas de personal por los preceptos invocados de contrario, art.40.1.a/ y f/ del EBEB, como tampoco por lo que haya declarada la jurisdicción social que cita la apelante, que no se refiere al mismo supuesto de autos.

Lo expuesto conlleva la confirmación de la sentencia impugnada, lo que conlleva a su vez la confirmación igualmente de la desestimación del Recurso Contencioso-Administrativo.”

11. Esta Sentencia fue igualmente recurrida por la AEAT en Casación ante el Tribunal Supremo, que dictó la reciente Sentencia de 11 de junio de 2020, por la que acuerda *Desestimar el recurso interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima), de 23 de noviembre de 2018, sin hacer expresa condena de las costas en casación.*

Para el Tribunal Supremo, “(...) La Administración no considera aplicable el régimen de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2013 por entender que este queda desplazado por la previsión contenida en el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, en concreto en su artículo 40.1.

(...) A juicio de este Tribunal, el precepto transcrito **no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas los empleados que representan y la información que les atañe.**

Dicha norma se limita a señalar que los representantes de los trabajadores (las Juntas de Personal de Personal y los Delegados de Personal) han de recibir información sobre determinados aspectos, entre ellos «la evolución de las retribuciones del personal». Una



*interpretación flexible de esta norma permitiría entender que bajo la expresión «evolución de las retribuciones» se incluyen las variaciones que se producen como consecuencia de la productividad y los criterios de reparto. Pero, en todo caso, aun cuando se acogiese una interpretación más restrictiva, el precepto no impide ni limita el derecho a tener acceso a otros datos distintos, incluyendo aquellos que inciden directamente en la retribución del personal al que representan. El mero hecho de ser destinatario natural de una información concreta no equivale limitar su derecho a solicitar una información pública distinta.*

*En definitiva, el precepto en cuestión no fija límites o condiciones en el contenido de la información que puede solicitar y obtener las Juntas de Personal, por lo que no se constituye como un régimen jurídico específico de acceso a la información que desplace y sustituya al previsto en la Ley de Transparencia y Buen gobierno.*

*(...) En definitiva, **sus normas no regulan el derecho de información referido a los empleados públicos.** En todo caso, las previsiones del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en relación con los delegados de personal y los comités de empresa, al regular «los derechos de información y consulta», establece con carácter general que «1. El comité de empresa tendrá derecho a ser informado y consultado por el empresario sobre aquellas cuestiones que puedan afectar a los trabajadores, así como sobre la situación de la empresa y la evolución del empleo en la misma, en los términos previstos en este artículo» (art. 64) y todo ello «sin perjuicio de las disposiciones específicas previstas en otros artículos de esta ley o en otras normas legales o reglamentarias».*

*En definitiva, esta norma no puede ser tomada como un régimen alternativo que regule, de forma autónoma y diferenciada, el derecho de acceso a la información pública que ostentan las Juntas de Personal respecto a una Administración Pública en relación con las retribuciones de los empleados públicos.*

*En dicha norma se establece un régimen diferenciado entre la negociación colectiva (arts. 32 a 38) y la representación de los empleados (art. 39 a 44). Pero, tal y como afirma el representante legal de la Junta de Personal de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Valencia, el hecho de que se estén desarrollando negociaciones con los representantes sindicales y que se les proporcione información en las mesas de negociación correspondientes. para que puedan ejercer sus funciones sindicales, no puede privar a los órganos de representación del acceso a la información pública sobre temas que conciernen al personal que representa, pues la Junta de Personal tiene derecho a conocer los objetivos de los que depende el concreto reparto de las distintas bolsas de productividad, los criterios seguidos para su distribución y las instrucciones emitidas para efectuarlo, **al tratarse de una***

**información directamente relacionada con las retribuciones de los empleados públicos.** No existe ningún precepto que limite o excluya el derecho a obtener dicha información con independencia de la actuación de los sindicatos que intervienen en la negociación colectiva, antes al contrario el art. 40 del propio Estatuto, establece un derecho a ser informados de forma independiente.

**(...) En definitiva, la transparencia y publicidad tanto los objetivos perseguidos por un ente público y su grado de cumplimiento como de los criterios de distribución de los fondos públicos, en este caso relacionados con el reparto de la retribución por productividad entre los empleados, tiene especial importancia para la ley.**

Por el contrario, no ha quedado justificado que la información solicitada dificulte o impida la represión de ilícitos tributarios o las funciones de inspección, vigilancia y control de la Agencia Tributaria. (...)

12. Asimismo, cabe añadir que, además de la interpretación de la disposición adicional primera de la LTAIBG, en lo que respecta a la existencia de una normativa específica contenida en el [criterio interpretativo nº 8 de 2015](#) <sup>9</sup> aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Tribunal Supremo, en la sentencia de 11 de junio antes mencionada, indica expresamente que

*El desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse*

Una posición que ha sido reiterada en la reciente sentencia 1338/2020, de 15 de octubre de 2020, dictada en el Recurso de Casación nº 3846/2019 en la que también se indica que:

*En definitiva, la transparencia y publicidad tanto los objetivos perseguidos por un ente público y su grado de cumplimiento como de los criterios de distribución de los fondos públicos, en este caso relacionados con el reparto de la retribución por productividad entre los empleados, tiene especial importancia para la ley (...)*

---

<sup>9</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

Por lo tanto, teniendo en cuenta la fecha de la sentencia del Tribunal Supremo mencionada-11 de junio de 2020-, y que afectaba a una unidad del MINISTERIO DE HACIENDA-entendemos que el Tribunal Supremo ya ha sentado el criterio de que el Estatuto Básico del Empleado Público no puede considerarse una normativa específica en el sentido de la disposición adicional primera de la LTAIBG.

Finalmente, y como apoyo a todo lo señalado en los apartados anteriores de la presente resolución, debe recordarse que *"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."* (Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016).

En conclusión, y basándonos en los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución y en la interpretación tanto de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como de los Tribunales de Justicia, entendemos que la reclamación debe ser estimada al objeto de aportar la información que aún no ha sido proporcionada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 1 de agosto de 2020, contra la resolución del MINISTERIO DE HACIENDA, de fecha 23 de junio de 2020.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE HACIENDA a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

*3. Cuantía total recibida en concepto de productividad y gratificaciones extraordinarias durante el año 2019 por cada uno de los empleados públicos que presta (o ha prestado) servicio en el Ministerio.*

La información sobre productividades y gratificaciones, con identificación individual de cada uno de los perceptores de puestos que se ocupen como personal eventual, así como personal titular de órganos directivos y personal de puestos de libre designación- N30, 29 y 28-, se debe dar en cómputo anual. Para el resto de trabajadores, puede proporcionarse la información sin identificar a los titulares de los datos, dando la cuantía global por niveles y también en cómputo anual.

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE HACIENDA 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, número 1](#)<sup>10</sup>, 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 octubre](#)<sup>11</sup>, 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, 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-Administrativa](#)<sup>12</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>