



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 24/01/2023
HASH: 030c886ab616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-041774

N/REF: R-0586-2022 / 100-007050 [Expte. 191-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Instituto de Estudios Fiscales/Ministerio de Hacienda y Función Pública

Información solicitada: Productividad y gratificaciones extraordinarias (2019)-ejecución de sentencia

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. El presente procedimiento trae causa de la ejecución de la sentencia de 10 de marzo de 2022, de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional que, estimando parcialmente el recurso de apelación (n.º 88/2021) interpuesto frente a la sentencia n.º 100/2021, de 27 de julio, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 9 , la revoca y estima parcialmente el recurso contencioso interpuesto contra la resolución de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) R/0452/2020, de 30 de octubre, ordenando «retrotraer las actuaciones a los efectos del artículo 24.3 de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno».
2. En cumplimiento de la citada sentencia, con fecha 14 de junio de 2022, este Consejo solicitó a la Unidad de Información y Transparencia del Ministerio de Hacienda y Función Pública los datos de los puestos de libre designación y personal eventual del

Instituto de Estudios Fiscales correspondientes al año 2019. Con fecha 24 de junio, el Ministerio remitió la información solicitada, identificando un total de treinta personas.

3. Por oficio de 28 de junio de 2022, en ejecución de la mencionada sentencia y en los términos de lo previsto en el artículo 24.3 LTAIBG, se otorgó trámite de audiencia a los terceros afectados al objeto de que alegaran lo que consideraran conveniente en defensa de sus derechos, incoándose el actual procedimiento R/0586/2022. No se ha producido alegación alguna en el plazo concedido a tal efecto.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG¹](#) 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. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁴](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

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.

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

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&tn=1&p=20181206#a12>

3. Como ya se ha reflejado en los antecedentes, este procedimiento se sigue en ejecución de la sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (SAN), de 10 de marzo de 2022 (recurso de apelación n.º 88/2021), que estimando parcialmente el recurso de apelación, revoca en parte la previa sentencia del JCCA n.º 9 y ordena la retroacción de actuaciones a fin de dar trámite de audiencia a las personas o entidades cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por la información pública que, con arreglo a la resolución R/452/2020, de 30 de octubre, debía proporcionarse al solicitante.

En concreto, la mencionada resolución de este Consejo, de 30 de octubre de 2020, estimaba la reclamación interpuesta frente a la concesión parcial de la información solicitada e instaba al Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda) a remitir 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*».

Se señalaba, asimismo, que «[l]a 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».

4. Realizado el trámite con las treinta personas afectadas, no se ha recibido ninguna alegación u oposición por lo que, teniendo en cuenta que el único motivo para estimar el recurso de apelación fue, precisamente, la falta de audiencia a terceros afectados — aplicándose en la SAN la jurisprudencia sentada en la STS de 8 de marzo del 2021 (recurso n.º 3193/2019)— confirmándose la sentencia de instancia en todo lo demás, este Consejo ha ejecutado el fallo de la sentencia y procede la estimación de la reclamación en el mismo sentido y en los mismos términos que la resolución R/452/2021, de 30 de octubre, con arreglo a lo que se expone en los siguientes fundamentos jurídicos.
5. En efecto, sobre este particular es preciso poner de manifiesto que la sentencia dictada por el JCCA n.º 9, de 27 de julio del 2021, desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ministerio de Hacienda/IEF contra la mencionada resolución de este Consejo en sus tres pretensiones: a) la concurrencia de la causa de denegación prevista en el artículo 15 de la Ley 19/2013 y la infracción del artículo 6 del Reglamento de la UE 2016/679; b) el incumplimiento por parte del CTBG de la

obligación impuesta en el artículo 24.3 LTAIBG y c) la improcedencia de que la información sea entregada al CTBG.

Interpuesto recurso de apelación la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional estima, como se ha visto, la segunda de las pretensiones y ordena la retroacción de actuaciones a fin de dar audiencia a terceros «*a los efectos del artículo 24.3 de la Ley de transparencia y Buen Gobierno*» —lo que ya se ha ejecutado—, pero confirma la desestimación de las otras dos pretensiones en los siguientes términos:

- a) Sobre la pretendida infracción del artículo 15.3 LTAIBG, se señala que «*(...) no puede afirmarse con carácter general que la identidad de los empleados que ocupan puestos eventuales, directivos o de libre designación deban ser preservados, salvo que dicha información sea considerada legalmente especialmente protegida. Esto se deduce claramente lo resuelto en la STS de 16 de diciembre del 2019 (recurso nº 316/2018, sección 4ª) con apoyo en el apartado segundo del artículo 15, por referirse a meros datos identificativos de la organización. De acuerdo con los criterios del apartado 3 deberá analizarse, previa audiencia del interesado, si en un caso concreto debe prevalecer la protección de los datos personales*».
 - b) Sobre la improcedencia de que tal información sea remitida al Consejo con el argumento *de que carece de potestad de ejecución de sus actos* (pues la resolución R/452/2020 insta a facilitar copia de la información remitida al reclamante) concluye la sentencia que «*[r]esulta inaudito que haya tales reticencias a la colaboración interadministrativa. No hay nada que se oponga a que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno pretenda hacer un seguimiento de la forma en la que se cumplen sus resoluciones.*»
6. Teniendo en cuenta lo anterior cabe recordar que la resolución R/452/2020, de 30 de octubre (solicitud 001-041774), estimó la reclamación interpuesta contra la denegación de la información relativa a las productividades del personal eventual y de los criterios de reparto con (en lo que aquí interesa y en resumen) los siguientes fundamentos de derecho:
- (i) En primer lugar, respecto de la invocada concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG, según el cual podrán inadmitirse las solicitudes que sean *manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley* —que el Ministerio requerido consideraba aplicable *debido a la pluralidad de eventuales afectados con el acceso, la solicitud*—, se puso de manifiesto, con arreglo a lo previsto en

el Criterio Interpretativo nº 3/2016, de 14 de julio, que «(...) *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.*»

Y se añadía 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(...)— 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*».

A las anteriores consideraciones cabe añadir que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha señalado con posterioridad que la aplicación de la mencionada causa de inadmisión «*exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley, sin que ninguna de las resoluciones denegatorias del acceso haya siquiera contemplado la concurrencia del requisito de la conducta abusiva, que no puede apreciarse en este caso*» —STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)—.

Circunstancias que no se dan en este caso pues ni se aprecia el carácter abusivo de la solicitud (por incurrir en un *abuso de derecho* ex artículo 7 del Código Civil; suponer un riesgo para terceros o ser contraria a las normas, las costumbres y la buena fe, o requerir un tratamiento que paralice el resto de la gestión de los sujetos obligados); ni se aprecia la falta de justificación de la finalidad de la ley; características que, además, habrían de concurrir *cumulativamente*.

- (ii) Por lo que concierne a la identificación individualizada de los perceptores de los complementos de productividad se señalaba, partiendo del Criterio interpretativo conjunto aprobado por este Consejo y la AEPD en 2015 , que « (...) *cuando la información solicitada (...) 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 concreto, se subrayaba 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» —como, por ejemplo, el personal eventual de asesoramiento y especial confianza; el personal directivo o el personal no directivo de libre designación— .

En la línea indicada se añadía que «(...), 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 (..), 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.»

Por último, se matizaba que «[e]n 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.

- (iii) Finalmente, por lo que respecta a la existencia (alegada por el Ministerio) de un régimen jurídico específico —el artículo 40 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público— y el pretendido desplazamiento de la LTAIBG, como consecuencia de lo dispuesto en su disposición adicional primera, se puso de manifiesto la improcedencia de tal conclusión.

Desde esa perspectiva se referenciaban, asimismo, los pronunciamientos judiciales que han avalado tal declaración de inexistencia de un régimen jurídico específico que desplace a la LTAIBG. En particular, la sentencia del JCCA n. ° 4 de

Madrid, de 27 de marzo de 2018 (desestimatoria del recurso interpuesto en su día por la Agencia Tributaria), que fue confirmada por sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 23 de noviembre de 2018 (desestimatoria del recurso de apelación de la AEAT) y, posteriormente, por Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se señala: «(...) A juicio de este Tribunal, el precepto transcrito [artículo 40 EBEP] 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”. (...) 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.»

7. En definitiva, tomando en consideración lo expuesto en los precedentes fundamentos jurídicos, habiéndose procedido a ejecutar la sentencia de la Audiencia Nacional que ordenaba la retroacción de actuaciones a los efectos de lo dispuesto en el artículo 24.3 LTAIBG y no habiéndose presentado alegación u objeción alguna, procede estimar la presente reclamación interpuesta en su día frente a la resolución del Instituto de Estudios Fiscales que denegó la información relativa a las cuantías percibidas en concepto de productividades y gratificaciones percibidas por los empleados públicos que prestan servicios en la citada entidad, en el año 2019, declarando el derecho del reclamante a que le sea proporcionada en los términos ya expresados en la resolución de este Consejo 452/2020, de 30 de octubre.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 5 de julio de 2020, contra la resolución del INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES/MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, de fecha 2 de junio de 2020.

SEGUNDO: INSTAR al INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES/MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA 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 INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES/MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA 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 23.1⁵](#), 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 octubre⁶](#), 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-administrativa⁷](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

