



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 20/12/2022
HASH: 030c886ab616b2b4042a2545895983

Resolución

S/REF: 001-067674

N/REF: R/0418/2022; 100-006799 [Expte. 2022]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES/ INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Información solicitada: complementos de productividad de funcionarios

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 5 de abril de 2022 al MINISTERIO DE INCLUSIÓN SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, 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:

«Con fecha 20 de julio de 2021 dirigí escrito (registro REGAGE21e00013728093 con recepción confirmada) a la Dirección General del INSS preguntando por los motivos por los que dichos complementos de productividad no son objeto de la publicidad a la que se refiere el artículo de la Ley 30/84 antes citado, en las direcciones provinciales del INSS (a diferencia, por ejemplo, de lo que ocurre en las direcciones provinciales de la TGSS en las que sí se da publicidad y difusión entre los funcionarios de los organismos afectados).

Transcurridos varios meses no he recibido contestación alguna.

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

Por lo anterior me interesa conocer 2 cuestiones:

1.- ¿Cuál es el motivo por el que la DG del INSS no da contestación a un escrito que formula una cuestión razonada y con fundamentos legales? Y

2.- (entrando en el fondo del asunto) ¿Por qué la DG del INSS no cumple con lo establecido en el artículo 23.3.C (último párrafo) de la Ley 30/84 en el que se señala literalmente lo siguiente: “En todo caso, las cantidades que perciba cada funcionario público por este concepto serán de conocimiento público de los demás funcionarios del departamento u organismo interesado”.

Incumplimiento que resulta incomprensible existiendo como existen distintos pronunciamientos de la AEPD que expresan claramente que la publicidad de dichos conceptos retributivos (y los funcionarios que las perciben) está ajustada a derecho. Y en iguales términos (como se indicaba en el escrito no contestado por la susodicha DG del INSS) es el criterio expuesto por la Abogacía General del Estado en dictamen 29/09 de sus servicios jurídicos periféricos.

Por ello, espero se me informe de cuáles son los motivos (indicado en los apartados 1 y 2 anteriores) para tan peculiar forma gestionar (en este aspecto) de la DG del INSS».

No consta respuesta de la Administración.

2. Mediante escrito registrado el 7 de mayo de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG con el siguiente contenido:

«Conocer motivos por los que la DGINSS no difunde entre los funcionarios del organismo, en su respectivo ámbito, los datos de productividad a que se refiere el artículo 23 de la Ley 30/84».

3. Con fecha 25 de mayo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES al objeto de que se formularan las alegaciones que se consideraran oportunas. Mediante escrito presentado en fecha 16 de junio de 2022, el INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL manifestó lo siguiente:

«Consideraciones:

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

1. Con fecha 7 de mayo de 2022, [REDACTED] interpone reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En su virtud, señala no haber recibido respuesta a su solicitud y, como motivo de la reclamación, "Conocer motivos por los que la DGINSS no difunde entre los funcionarios del organismo, en su respectivo ámbito, los datos de productividad a que se refiere el artículo 23 de la Ley 30/84".

2. Con fecha 26 de mayo de 2022 se traslada a este Instituto Nacional de la Seguridad Social dicha reclamación, así como la posibilidad de formular alegaciones en el plazo de los 15 días siguientes a su recepción de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3. Respecto al fondo del asunto y la concreta petición del reclamante, debe tenerse en cuenta la aparente colisión de derechos derivados de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en cuanto a la difusión de la información solicitada por el reclamante) y el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en cuanto a la protección de los datos personales de los empleados públicos afectados por la petición).

Esta colisión de derechos ha sido analizada por el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, emitiendo al respecto el Criterio Interpretativo CI/001/20155, de fecha 12 de noviembre, aprobado conjuntamente por los citados organismos, en el cual se analiza y dan unas pautas de actuación para los supuestos en los que se produzca una colisión entre el derecho a la protección de datos personales y el derecho de acceso a la información, cuando el objeto de la solicitud fuera el acceso a retribuciones de los empleados públicos o asimilados, como ocurre en el caso que nos ocupa (concretamente la productividad).

(...)

Así pues, cuando la información referida a la productividad sea solicitada por una persona distinta del propio interesado y ajena a la representación legal de los

trabajadores (junta de personal, comité de empresa...) se deberán observar las siguientes pautas:

(...)

C. 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 9 de la LOPDGDD, 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.

Cuando la información fuera solicitada por la representación de los trabajadores, esto es, la Junta de Personal o el Comité de Empresa, en atención a las funciones que tienen encomendadas, se les deberá dar acceso a los criterios utilizados y grado de obtención alcanzado, respecto del cumplimiento de objetivos y productividades obtenidas. Todo ello indicando el importe global del complemento de productividad percibido por los empleados públicos, desglosado por nivel e indicando el número de perceptores. Y siempre recordándoles el deber de sigilo profesional al que están sometidos en su calidad de representantes de los trabajadores.

Asimismo, las cuestiones planteadas en la consulta han sido analizadas por la Agencia Española de Protección de Datos en varios informes -por todos los nº 123/2017, 137/2010, 183/2018 y 36/2019-, en los que se señala la conveniencia de conciliar el derecho de los funcionarios a conocer la asignación del complemento de productividad con su derecho a la protección de sus datos de carácter personal, evitándose la exposición pública de la información, pero sin limitar el acceso a la misma.

En todo caso, en relación con la publicidad de la productividad de los funcionarios públicos, la Agencia Española de Protección de Datos ha venido considerando necesario que el acceso a los datos no dé lugar a tratamientos posteriores que puedan resultar contrarios a lo dispuesto en la legislación de protección de datos o genere situaciones en que pueda poner en riesgo los derechos de los empleados.

En los citados informes se incide en que del libre acceso a la información y la transparencia exigida por el artículo 23.3 c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (precepto que alega el reclamante)

deriva una obligación legal específica en orden al conocimiento público -en favor de los demás funcionarios de un determinado órgano administrativo- de las cantidades que perciba cada funcionario de dicho órgano en concepto de complemento de productividad. En sentido contrario, dicho acceso no debe producirse por cualquier otra persona -no funcionario al servicio de la consultante- incluso en el supuesto de que desempeñe su labor profesional dentro de su ámbito de actuación, tal y como ocurre, por ejemplo, con los empleados públicos no funcionarios (personal laboral).

A este respecto, debe tenerse en cuenta que la información demandada por el reclamante es un complemento retributivo que mide la productividad de la actividad laboral del mismo, determinándose el grado de consecución de esta en el ámbito de esta entidad gestora, en atención a:

a. El grado de consecución de los objetivos logrados por el centro directivo en el que está destinado el empleado público (Servicios centrales o dirección provincial correspondiente),y

b. El compromiso personal y esfuerzo laboral desempeñado por el trabajador en el conjunto de su concreta unidad de destino (Subdirección general o subdirección provincial correspondiente a efectos de la llamada “mejora de la productividad”.

(...)

Por tanto, desde este Instituto se es plenamente consciente de la aplicabilidad de la base jurídica prevista en la letra c) del artículo 6.1. del Reglamento (UE) 2016/679, General de Protección de Datos, como norma de cobertura para permitir el acceso y la difusión (controlada) de los datos personales en aquellos casos en los que una norma con rango de ley imponga a la Administración una obligación específica de dar, hacer o no hacer, que implique el tratamiento de datos de carácter personal, y diferente del deber jurídico genérico de la Administración de ejercer las potestades que el ordenamiento jurídico le atribuye para servir con objetividad al interés público (artículo 103 de la Constitución).

Por último, debe recordarse que conforme lo acordado con carácter general por todas las entidades de la Seguridad Social, y con conocimiento del propio Ministerio al que están adscritas, existen instrucciones remitidas por parte del INSS a todas las direcciones provinciales informando del grado de publicidad que debía darse a esta materia, y de la forma en que debía realizarse dicha publicidad en los supuestos en

que se solicitara la revisión de dichos datos por algún empleado, los cuales podrán ponerse a disposición del mismo, exclusivamente para su consulta, y en un lugar que no sea accesible a personas que no tengan la condición de empleados de la entidad. Los datos que pueden consultar son exclusivamente los siguientes:

- Apellidos y Nombre;
- Tipo de Personal; y
- Nivel de Cumplimiento

Conclusión:

Con relación a estas cuestiones se señala lo siguiente:

1. La solicitud, a la que hace referencia el interesado en su escrito inicial, en su momento llegó incompleta, no haciendo posible emitir respuesta alguna. No obstante, la no contestación de la solicitud del interesado sólo puede justificarse por un error de tramitación.
2. El interesado (y reclamante) tan solo hizo una genérica solicitud de datos que no expresaba la legitimación en base a la cual pedía el acceso a los mismos, esto es, si los solicitaba en calidad de empleado público o como ciudadano, y sin indicar, en su caso, en qué centro directivo y unidad está destinado.
3. Para el previsible supuesto invocado (genéricamente) por el reclamante, es decir, el derecho de acceso del artículo 23 de la Ley 30/84, existen instrucciones dictadas por la Dirección General del INSS en base a las cuales los distintos empleados públicos pueden acceder a los datos de productividad de los compañeros que integran el concreto centro directivo y unidad en la que están destinados, realizándose dichos accesos mediante la consulta de los correspondientes listados custodiados en las secretarías provinciales de las direcciones provinciales, o en la subdirección general de recursos humanos de la Dirección General, diferenciando entre si se trata de personal laboral o funcionario público.
4. Para el supuesto de que el solicitante no tenga la condición de empleado de esta entidad, el acceso a los datos de la productividad se realiza de forma más restrictiva, al no poderse invocar la legitimación que otorga la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, y en aplicación del expuesto Criterio Interpretativo CI/001/20155, de fecha 12 de noviembre, conjunto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos.

5. Este Instituto en todo momento ha conjugado los derechos de acceso de los ciudadanos, y las obligaciones de transparencia y publicidad activa de las administraciones públicas previstos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, con el derecho de acceso de los empleados públicos del artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, y con el derecho fundamental a la protección de los datos personales conforme la regulación prevista en el Reglamento (UE) 2016/679, General de Protección de Datos y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales».

4. El 21 de junio de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes, sin que en la fecha en que se dicta esta resolución se haya recibido escrito alguno.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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

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

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

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

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

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide información, en resumen, sobre *los motivos* por los cuáles los complementos de productividad de los funcionarios destinados en las direcciones provinciales del INSS no son objeto de la publicidad a la que se refiere el artículo 23.3 c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.
4. La entidad requerida no contestó la solicitud en el plazo legalmente establecido por lo que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 20 LTAIBG, se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

Con posterioridad, en trámite de alegaciones en este procedimiento, el INSS ha presentado escrito en el que señala que a) el carácter genérico de la inicial solicitud de información no expresaba la legitimación en base a la cual pedía el acceso; b) existen instrucciones dictadas por la Dirección General del INSS para el acceso a los datos de productividad de los compañeros destinados en el mismo centro directivo mediante consultas de listados custodiados; c) el acceso a estos datos se realiza de forma más restrictiva si el solicitante no es empleado de la entidad, al no poderse invocar la legitimación que otorga la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y en aplicación del Criterio Interpretativo conjunto del Consejo y de la AEPD (CI/001/20155 de 12 de noviembre); d) el INSS ha conjugado en todo momento los derechos de acceso de los ciudadanos y las obligaciones de transparencia y publicidad activa de las administraciones públicas previstos en la LTAIBG, con el derecho de acceso de los empleados públicos del artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, así como con el derecho fundamental a la protección de datos personales conforme a la regulación prevista en el Reglamento (UE) 2016/679, General de Protección de Datos y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

5. Atendiendo a la actuación del órgano requerido, para la resolución de la presente reclamación no resulta necesario entrar a pronunciarse sobre el fondo del asunto ni, en particular, dilucidar si todo o parte de lo solicitado realmente tiene el carácter de información pública en los términos establecidos en la LTAIBG. En efecto, dado que el INSS finalmente ha aportado información completa sobre las cuestiones planteadas en la solicitud el pronunciamiento de este Consejo se ha de circunscribir a la observancia del plazo legalmente establecido para dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública.

R CTBG
Número: 2022-0506 Fecha: 20/12/2022

En este sentido, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «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. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante».

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que «con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta».

6. No obstante, no cabe desconocer que, aunque extemporáneamente, la entidad requerida ha concedido el acceso a la información solicitada y el reclamante no ha formulado reparo alguno al respecto en el trámite de alegaciones que se le ha concedido, por lo que se presume que entiende satisfecha su solicitud. En casos como éste, en que se ha respondido fuera del plazo concedido al efecto por la LTAIBG, una vez presentada reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, debe reconocerse, por un lado, el derecho del interesado a obtener respuesta en plazo y, por otro, debe tenerse en cuenta el hecho de que se le ha proporcionado la información.

Por lo tanto, la presente reclamación debe ser estimada pero únicamente por motivos formales, al no haberse respetado el derecho de la solicitante a acceder a la información en el plazo máximo legalmente establecido, sin que sea preciso instar a realizar ulteriores actuaciones.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos Jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al INSS/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

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

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, 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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2022-0506 Fecha: 20/12/2022

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

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

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>