



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 260/2021

S/REF: 001-052509

N/REF: R/0260/2021; 100-005044

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Hacienda y Función Pública/AEAT

Información solicitada: Retribución variable vinculada a la productividad

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la interesada, 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), con fecha 19 de enero de 2021, solicitó al MINISTERIO DE HACIENDA la siguiente información:

Deseo conocer si la remuneración de los funcionarios adscritos a la Agencia Tributaria del Estado, que realizan liquidaciones en procedimientos de comprobación tributaria en IRPF, o de inspección, comprende una comisión en las cantidades que liquidan a los contribuyentes.

Si es así, deseo conocer la forma en que se calcula esta comisión, los funcionarios que se benefician y si en el caso en que, como ocurre en muchas ocasiones, estas liquidaciones son anuladas por impugnación, ya sea en los tribunales económicos o bien en vía jurisdiccional, se les detrae la cantidad que hubieran percibido con intereses y si se tiene en cuenta el número de ocasiones en que se anulan los actos adoptados al efecto de sea objeto de responsabilidad disciplinaria.

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

2. Mediante resolución de fecha 27 de enero de 2021, la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA contestó a la solicitante lo siguiente:

Una vez estudiada su solicitud, se resuelve CONCEDER el acceso, informándole de que el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, regula en su capítulo III, los derechos retributivos de los funcionarios. El citado capítulo comprende los artículos que van del 21 al 30. En ellos se refleja todo el sistema retributivo de los funcionarios de la Administración General del Estado (en adelante AGE), lo que incluye a los destinados en la Agencia Tributaria.

Los funcionarios, todos los funcionarios de la AGE, solo cobran conforme a los conceptos retributivos legalmente establecidos, existiendo una prohibición expresa de ingresos atípicos.

3. Ante esta respuesta, con fecha de entrada el 25 de febrero de 2021, la interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido resumido:

PRIMERO. - Tal y como se desprende de la normativa que rige la transparencia de los entes públicos en España, la finalidad de la misma se sitúa en abrir la posibilidad a los ciudadanos para que conozcan los mecanismos que intervienen en los procesos de toma de decisiones de los poderes públicos, así como la utilización que aquellos hacen de los fondos presupuestarios.

Ambas finalidades son las perseguidas en el derecho de acceso planteado, pues con el mismo se trata de conocer si las actuaciones desarrollada por la inspección de la Agencia Tributaria, se hallan encaminadas a la exigencia de las obligaciones tributarias legalmente establecidas, o por el contrario, y a la vista de la gran cantidad de actuaciones que en vía económico administrativa y judicial son anuladas, dichas actuaciones persiguen incrementar la recaudación pública aun a costa de mantener posturas claramente contrarias a derecho, a fin de conseguir una remuneración extra para los empleados de dicha Agencia, ya que se sabe que los inspectores de la misma cobran una parte de su sueldo dependiendo de los objetivos, objetivos que la experiencia demuestra que se inspiran en razones ajenas a lo que debe ser el interés del servicio, por lo que se impone indagar en las intenciones subjetivas que hay tras tantas y tantas actuaciones que escondidas en una aparente legalidad, son anuladas por los Tribunales.

Se desea conocer si esa arbitrariedad no lleva consigo ninguna consecuencia, por no hallarse normativamente prevista, ni de devolución de las cantidades percibidas por estos objetivos, ni

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

mucho menos de tipo disciplinario para frenar la irregular actuación de estos empleados públicos, que de este modo obran impunemente causando no solo perjuicios económicos, sino auténticos daños morales ante requerimientos de dinero sin ningún fundamento, de los que en muchos casos no se dispone. Ante estas actuaciones los ciudadanos o bien se allanan por lo costoso que supone buscar u asesoramiento o bien se someten a un calvario de requerimientos y gastos del que aun cuando vean satisfechas sus pretensiones, nunca se van a ver resarcidos.

Que no se trata de una opinión subjetiva, se acredita con la denuncia que se hace en prensa con posterioridad a haber ejercitado la que suscribe el derecho de acceso, lo que pone de manifiesto el deseo de la ciudadanía de conocer esos datos que se niegan, como medida indispensable para que los poderes públicos rindan cuentas de su gestión. A tal efecto, me remito al siguiente enlace de Libremercado, de febrero de 2021: <https://www.libremercado.com/2021-02-13/sabadohacienda-la-stasi-de-la-espana-del-siglo-xxi-parte-1-67084954> en el que con el significativo título de Hacienda, la Stasi de la España del siglo XXI, se encuentran reflexiones como las que siguen: La impunidad de la Inspección de Hacienda es otro de los problemas. El inspector de Hacienda cobra una parte en variable y por objetivos_ Unos objetivos que no se tocan en caso de que algún tribunal haya tumbado alguno de sus procedimientos iniciados..... Como decía Domingo en su artículo, el que gana, el contribuyente, se lleva varios años de preocupaciones, de no poder disponer de su dinero, de pérdida de tiempo, de más dinero y de asesores y, como mucho, que le devuelvan lo que pagó indebidamente. Mientras que el inspector, pese a haber actuado de forma indebida, sólo tiene que volver a abrir un nuevo procedimiento a ver si en esta ocasión el contribuyente termina pagando.

Además, su variable por objetivos no se toca y tampoco recibe una sanción por parte de la administración tributaria."

SEGUNDO- La información ofrecida, aludiendo a la legalidad de los conceptos retributivos, matiz del que no se duda, con remisión a los datos consignados en las leyes de presupuestos es del todo menos transparente y contraria al interés que sustenta la petición realizada con la finalidad de conocer el funcionamiento de las organizaciones públicas. Y dentro del cauce de legalidad por el que debe transcurrir la remuneración de los empleados públicos, debe existir alguna norma, orden o instrucción que prevea como se integra, quizás el complemento variable de productividad en función del cumplimiento de unos objetivos de esos servidores públicos que son los funcionarios de la Agencia Tributaria. Esa previsión que forzosamente ha de existir para configurar derechos retributivos de determinado personal, es la que se interesa conocer con la finalidad de saber los siguientes datos:

i) En función de qué parámetros se cuantifica ese complemento que es de naturaleza variable y que se vincula a una determinada productividad.

ii) Grupo de Funcionarios (por ejemplo inspectores, subinspectores, técnicos de gestión, etc.) a los que les resulta de aplicación esa retribución variable vinculada a la productividad. Atiéndase que no se está solicitando identidad de ningún tipo (cuestión ésta que podrá ser objeto de una petición ulterior) con lo que no operan los límites para protección de datos.

iii) Qué ocurre en los casos cada día más frecuentes en que las liquidaciones que en su caso sirvieron para el cálculo de ese complemento retributivo variable, sean anuladas en vía administrativa o judicial. Es decir, si al funcionario se le detraen las cantidades que se le abonaron con anterioridad tomando en consideración los actos ulteriormente anulados.

iv) Si se lleva un control a fin de poner en relación los actos tributarios que son objeto de anulación con los funcionarios que han sido responsables de los mismos.

Este control se revela de todo punto necesario en orden a poner de manifiesto una actuación irregular que revelaría una acción pública encaminada a conseguir un interés particular (el engrose del complemento de productividad), obligando, mediante el ejercicio espurio de facultades exorbitantes al pago de cantidades carentes de sustento legal y por tanto alejadas del interés general de que cada ciudadano contribuya al mantenimiento del erario público de acuerdo con lo legalmente establecido.

Estos datos resultan de todo punto precisos para una rendición de cuentas que solo puede ser efectiva si el ciudadano tiene pleno conocimiento de cómo se manejan los fondos públicos, en este caso la remuneración de los funcionarios que integran la Agencia Tributaria y en concreto cómo se determinan los complementos salariales susceptibles de variación y en función de qué criterios. Estos datos han de ser esclarecidos porque en el momento actual, resultan absolutamente opacos.

4. Advertidas algunas deficiencias en el escrito de reclamación, se solicitó a la reclamante que las subsanara. Realizada la subsanación, se continuó con el procedimiento.

5. Con fecha 29 de marzo de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que considerasen oportunas, contestando la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, en resumen, lo siguiente:

1) “En función de qué parámetros se cuantifica ese complemento que es de naturaleza variable y se vincula a una determinada productividad”.

La productividad es un concepto presupuestario que existe en toda la Administración General del Estado, y en otras muchas administraciones, autonómicas y locales, y, por tanto, idéntico en su concepción también para la Agencia Tributaria. Se trata de una retribución complementaria que está destinada a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo, tal y como establece el capítulo III del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. En todo caso, la legislación vigente señala que la productividad en cuantía global no podrá exceder de un porcentaje sobre los costes totales de personal de cada programa y de cada órgano que se determinará en las leyes anuales de Presupuestos, que para 2021 es la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado. El responsable de la gestión de cada programa de gasto, dentro de las correspondientes dotaciones presupuestarias determinará, de acuerdo con la normativa establecida en la Ley de Presupuestos, la cuantía individual que corresponda, en su caso, a cada funcionario. Es decir, es una cantidad dotada previamente en los Presupuestos y no puede excederse de ella.

Por tanto y como premisa, el concepto de complemento de productividad no debe ser ajeno a cualquier funcionario ni es un hecho extraordinario de la Agencia Tributaria. Con ese carácter de generalidad y sentido ordinario dentro de las retribuciones de los funcionarios, la Agencia vincula el mismo; y, por ello, nunca se abona por la realización de hechos aislados; sean éstos el levantamiento de un acta o el cobro de una determinada deuda, etc, sino que es algo mucho más complejo relacionado con el difícil y completo trabajo que se lleva a cabo desde la Agencia Tributaria y cuyo reflejo está en objetivos anuales de la Agencia, expuestos en los planes estratégicos.

Los planes estratégicos de la Agencia son públicos. El vigente se puede consultar en el siguiente enlace:

[https://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Contenidos Comunes/La Agencia Tributaria/Planificacion/PlanEstrategico2020_2023/PlanEstrategico2020.pdf](https://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Planificacion/PlanEstrategico2020_2023/PlanEstrategico2020.pdf)

2) “Grupo de funcionarios (por ejemplo, inspectores, subinspectores, técnicos de gestión, etc.) a los que resulta de aplicación esa retribución variable vinculada a la productividad. Atiéndase que no se está solicitando identidad de ningún tipo (cuestión esta que podrá ser objeto de identidad ulterior) con lo que no operan los límites para la protección de datos.”

El artículo 22 E) de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 (Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021), señala en relación al complemento de Productividad:

E) El complemento de productividad retribuirá el especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinarias y el interés o iniciativa con que se desempeñen los puestos de trabajo.

Cada Departamento ministerial u organismo público determinará, dentro del crédito total disponible, que experimentará el incremento máximo previsto en el artículo 18. Dos, en términos anuales, respecto al establecido a 31 de diciembre de 2020, las cuantías parciales asignadas a sus distintos ámbitos orgánicos, territoriales, funcionales o de tipo de puesto. Así mismo, determinará los criterios de distribución y de fijación de las cuantías individuales del complemento de productividad, de acuerdo con las siguientes normas:

1ª La valoración de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas con el tipo de puesto de trabajo y el desempeño del mismo y, en su caso, con el grado de participación en la consecución de los resultados u objetivos asignados al correspondiente programa.

2ª En ningún caso las cuantías asignadas por complemento de productividad durante un período de tiempo originarán derechos individuales respecto de las valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos.

La Agencia Tributaria, acogiéndose a esta legislación, abona el complemento de productividad a todos sus funcionarios en función de su grado de participación en la consecución de los resultados u objetivos asignados a la organización y que, como hemos señalado, se recogen en el plan estratégico.

3) “Qué ocurre en el caso, cada día más frecuente, en que las liquidaciones que en su caso sirvieron para el cálculo de ese complemento retributivo variable, sean anuladas en vía administrativa o judicial. Es decir, si al funcionario se le detraen las cantidades se le abonaron con anterioridad tomando en consideración los actos ulteriormente anulados.”

Establece la interesada dos premisas erróneas:

a) “Las liquidaciones que en su caso sirvieron para el cálculo de ese complemento retributivo variable”. Como puede apreciar en el Plan Estratégico, los objetivos varían y se extienden a multiplicidad de actuaciones, bien sean la lucha contra el fraude tributario o aduanero, bien la mejora del cumplimiento voluntario, bien la atención a la gestión de la deuda gestionable, bien el aumento de información, o bien el reequilibrio de la plantilla hasta lograr el óptimo etc. Por tanto, tiene una relación meramente tangencial con un acta o liquidación concreta. Se trata de un conjunto de actividades mucho más profundas que la liquidación de un acta en concreto.

Por el levantamiento de un acta concreta de liquidación un funcionario no percibe el complemento de productividad. El complemento de productividad lo cobrará por razón de su trabajo junto con el trabajo del resto de sus compañeros que haya contribuido a lograr los objetivos anuales de la organización.

b) “[La anulación de liquidaciones] ocurre [de manera] cada día más frecuente.” Esta afirmación no se compadece en absoluto con la verdad. Una cosa es que hayan aumentado los recursos y otra diferente es que esas reclamaciones se resuelvan a favor de los interesados en mayor número. Los datos en poder de la Agencia indican lo contrario, como podrá ver en el Plan Estratégico.

4) “Si se lleva un control a fin de poner en relación los actos tributarios que son objeto de anulación con los funcionarios que han sido responsables de los mismos. Este control se revela del todo punto necesario en orden a poner de manifiesto una actuación irregular que revelaría una acción pública encaminada a conseguir un interés particular (el engrose del complemento de productividad), obligando, mediante el empleo espurio de facultades exorbitantes al pago de cantidades carentes de sustento legal y por tanto alejadas del interés general de que cada ciudadano contribuya al mantenimiento del erario público de la manera legalmente establecida.”

En primer lugar, habría que señalar que la interesada vincula los actos anulados en vía administrativa o judicial con una actividad inapropiada y cuasi delictiva de los funcionarios, lo que resulta inaceptable e improcedente.

Las anulaciones pueden deberse a una multiplicidad de causas, desde la aparición de documentación a posteriori al simple error material o a una diferente interpretación del sentido de la norma a aplicar en cada caso... Nada hay de delictivo en tales situaciones ni existe el empleo “espurio de facultades exorbitantes en beneficio de un interés particular” ni nada parecido. Si se diera algún caso, todo funcionario sabe que, no se acudiría a la simple reducción del salario sino a la apertura de expediente disciplinario.

Evidentemente, la Agencia Tributaria examina los casos de anulación de liquidaciones, y así se pone de manifiesto en el Plan Estratégico, tanto en relación a la conflictividad absoluta, como a la relativa entre aquellos actos suspendidos por la interposición de recursos y también aquellos que finalmente son anulados total o parcialmente.

También queda expuesto en el Plan Estratégico.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, en conexión 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](#)⁴, el Presidente de este Consejo de Transparencia es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho - a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

3. En cuanto al fondo del asunto planteado, se solicita información sobre "si la remuneración de los funcionarios adscritos a la Agencia Tributaria del Estado, que realizan liquidaciones en procedimientos de comprobación tributaria en IRPF, o de inspección, comprende una comisión en las cantidades que liquidan a los contribuyentes".

La Administración, en su resolución sobre acceso, proporciona determinada información que la reclamante considera insuficiente. En fase de reclamación, la Administración amplía la misma, introduciendo consideraciones y aclaraciones que no había puesto de manifiesto en la resolución inicial remitida a la interesada. Básicamente, viene a asegurar que "La productividad es una retribución complementaria que está destinada a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo y, por ello, nunca se abona por la realización de hechos aislados; sean

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&tn=1&p=20181206#a12>

éstos el levantamiento de un acta o el cobro de una determinada deuda, etc, sino que es algo mucho más complejo relacionado con el difícil y completo trabajo que se lleva a cabo desde la Agencia Tributaria y cuyo reflejo está en objetivos anuales de la Agencia. En ningún caso las cuantías asignadas por complemento de productividad durante un período de tiempo originarán derechos individuales respecto de las valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos. La Agencia Tributaria, acogándose a esta legislación, abona el complemento de productividad a todos sus funcionarios en función de su grado de participación en la consecución de los resultados u objetivos asignados”.

A juicio de este Consejo de Transparencia, con estas nuevas manifestaciones si se da satisfacción al derecho de la reclamante pues facilitan el contenido de toda la información requerida.

En casos como éste, en que la respuesta completa a la solicitud de acceso se ha proporcionado fuera del plazo concedido al efecto por la LTAIBG y una vez que se ha presentado reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, hemos venido entendiendo que debe reconocerse, por un lado, el derecho de la interesada a obtener la información solicitada y por otro, tener en cuenta el hecho de que la información completa y exhaustiva se le ha proporcionado si bien, como decimos, en fase de reclamación.

Por lo tanto, la presente reclamación debe ser estimada pero únicamente por motivos formales, dado que la contestación completa de la Administración se ha producido una vez transcurrido el plazo legal de un mes y como consecuencia de la presentación de la reclamación ante este Consejo de Transparencia, sin que sea preciso realizar ulteriores trámites.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, sin más trámites.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁶](#), 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

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

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](#)⁷, 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](#)⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>