



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 906/2019

S/REF:

N/REF: R/0906/2019; 100-003271

Fecha: 18 de marzo de 2020

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Instituto Social de la Marina/Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Información solicitada: Listado de productividades

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó a la DIRECCIÓN PROVINCIAL DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA (ISM) en Vigo, perteneciente al actual MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, con fecha 25 de noviembre de 2019, la siguiente información:

Que el pasado mes de octubre, ha sido publicado el grado de cumplimiento de objetivos de las Direcciones Provinciales del ISM correspondiente al primer semestre del año 2019, habiendo obtenido, la Dirección Provincial de Vigo, el 240%.

Que al no haberse conseguido el grado máximo (250%), la Dirección Provincial ha tenido que aplicar la Resolución de 20 de diciembre de 2018, que modifica, entre otros aspectos relevantes, el porcentaje de plantilla que es susceptible de incremento o disminución de hasta tres tramos sobre la valoración del cumplimiento de objetivos en el ámbito de la Administración de la Seguridad Social.

Que hasta el año 2018, en aplicación de la anterior resolución, se ponía en conocimiento de los trabajadores de la Dirección Provincial, la lista de aquéllos a los que se les reconocía el incremento cuando no se alcanzaba el porcentaje máximo.

Que en cambio, en esta ocasión, esto no se ha producido, a pesar de haberlo solicitado a través de correo electrónico dirigido al Jefe de Personal.

Que oficialmente, no se ha dado ninguna explicación de por qué no se ha hecho pública la información que, hasta el año 2018, se facilitaba, limitándose a comunicar el número de trabajadores, del total de la plantilla de la Dirección Provincial, a los que se les había asignado el incremento.

Por todo lo expuesto, SOLICITA:

Que, en aplicación del artículo 23.3.c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública y el criterio interpretativo conjunto nº 1/2015 de la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y el Director de la Agencia Española de Protección de Datos, la lista de los trabajadores de la Dirección Provincial del ISM de Vigo a los que se les ha asignado el incremento en la productividad por cumplimiento de objetivos correspondiente al primer semestre de 2019.

2. Con fecha 29 de noviembre de 2019, el INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA, perteneciente al actual MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES , contestó a la reclamante, mediante correo electrónico, lo siguiente:

En cuestiones relativas a información sobre las retribuciones de funcionarios, entre las que se encuentran los complementos retributivos de productividad, debemos poner en relación la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal, la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y el Real Decreto Legislativo 05/2015, que aprueba el texto refundido de la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público.

A tal fin, y como bien indicas en tu escrito, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia de Protección de Datos, han adoptado conjuntamente el criterio 01/2015 para ponderar de manera "suficientemente razonada" el interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos a la protección de los datos personales de los interesados.

A tal fin, en su apartado tercero establece los siguientes criterios generales: "... cuando la información no contribuya a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de las instituciones o de la asignación de los recursos públicos, prevalecerá el respeto a los

derecho a la protección de datos o lo intimidad", y más adelante añade: "..., y en lo referente a los puestos de menor nivel de responsabilidad y autonomía de los puestos cuyo provisión se verifica por procedimientos reglados o no implican una relación de especial confianza, prevalecerá, también con carácter general, el respeto a la protección de datos y lo intimidad".

Para determinar la relevancia de la información divide a los empleados públicos en cuatro grupos en función de los diferentes niveles de responsabilidad, confianza y participación en el proceso de toma de decisiones. En concreto, en lo que nos afecta, nos encuadra en el grupo cuarto, donde dice textualmente: "la última categoría a tomar en consideración correspondería a los restantes empleados públicos, que han obtenido un determinado puesto de trabajo o través de los procedimientos establecidos en la legislación reguladora de la función pública, con independencia de quien ostente la titularidad del órgano superior o directivo del que dependan. La información referente a este personal resultará, con carácter general, de escasa relevancia para el logro de los objetivos que justifican el derecho de acceso a la información pública, de modo que debería considerarse que el objetivo de transparencia resulta insuficiente para limitar el derecho de estos empleados públicos a la protección de sus datos personales. De este modo, en relación con este colectivo, la ponderación establecida en el art. 75.3 de la LTAIBG, operaría, con carácter general, a favor de la denegación de la información".

Por todo lo expuesto debo concluir que no procede trasladarte la información solicitada.

Sin menoscabo de lo expuesto, te recuerdo que mediante correo electrónico de fecha 29/10/2019, se ha trasladado a todas las personas de la organización, información sobre los cambios en la productividad por objetivos, los criterios utilizados en este centro directivo para la asignación de un mayor nivel, el número de trabajadores y el área de trabajo beneficiados por cada criterio, y el detalle del cumplimiento de las garantías de distribución proporcional establecidas en el acuerdo con las centrales sindicales. Esta información se ha trasladado también a los delegados sindicales designados en este centro.

Asimismo, por correo electrónico de fecha 12/11/2019, se ha informado individualmente a las personas que resultaron beneficiarias de dicho incremento.

Con todo ello, considero que se concilian la garantía de la máxima transparencia informativa, sin entrar en colisión con la garantía de protección de datos de carácter personal, en cumplimiento de los criterios establecidos.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 19 de diciembre de 2019, la interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24¹](#) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el siguiente contenido:

No puedo estar de acuerdo por los siguientes motivos:

1º Quien solicita la información no es un ciudadano ajeno a la organización, sino un empleado público de la propia organización.

2º Los importes que se perciben en concepto de productividad por cumplimiento de objetivos es un dato conocido por todos los empleados públicos de la Administración de la Seguridad Social (Resolución de 20 de diciembre de 2018).

3º El grado de cumplimiento de cada Dirección Provincial también es un dato conocido por todos los empleados públicos de la Administración de la Seguridad Social.

4º La Resolución de 20 de diciembre de 2018, de la Subdirección General de Ordenación y Desarrollo de los RR.HH. de los OO.AA. y de la Seguridad Social, establece que el porcentaje de plantilla que es susceptible de incremento o disminución de hasta 3 tramos sobre la valoración del cumplimiento de objetivos en el ámbito de la Administración de la Seguridad Social podrá alcanzar al 30% del conjunto del personal de cada entidad y que la mitad de ese porcentaje garantizará un reparto proporcional a la composición de la plantilla. A estos efectos, las organizaciones sindicales CSIF, CC.OO y UGT han firmado un acuerdo con la Administración en la que se establecen los criterios de dicho reparto.

5º Además de dichos criterios, la propia Dirección Provincial del ISM de Vigo ha establecido otros que sí se han dado a conocer entre los empleados públicos de la Dirección Provincial.

6º El artículo 23.3.c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, establece que, en todo caso, las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto serán de conocimiento público de los demás funcionarios del Departamento u Organismo interesado, así como de los representantes sindicales.

Una vez conocidos todos los datos referentes a la retribución por este concepto, y con el fin de conocer si efectivamente se cumplen los criterios establecidos por la Resolución de 20 de diciembre, así como los adoptados particularmente por la Dirección Provincial, es necesario

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

conocer el nombre y el nivel de complemento de destino de aquellos trabajadores de la Dirección Provincial a los que se les ha asignado ese incremento.

Entiendo que dicha información no contiene datos de especial protección y prueba de ello es que distintas Direcciones Provinciales de otros organismos de la Administración de la Seguridad Social, como el INSS o la TGSS, no sólo hacen públicos estos datos entre sus empleados sino que, además, lo publican en la Intranet de la Seguridad Social, por lo que todos los empleados públicos de la Administración de la Seguridad Social podemos tener acceso a dicha información, lo que pone de manifiesto que, en este caso, las Direcciones Provinciales de dichos organismos han entendido que prevalece el derecho a la información.

Por todo lo expuesto y en aras de la máxima transparencia que debe regir en los organismos públicos, se solicita de ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno resolución favorable sobre el derecho de los empleados públicos de la Dirección Provincial del Instituto Social de la Marina de Vigo a conocer el nombre y el nivel de complemento de destino de los trabajadores a los que se les ha asignado el incremento a que hace referencia la Resolución de 20 de diciembre de 2018, dato que, hasta la publicación de dicha resolución, se venía informando y que, sin ninguna explicación oficial, se ha convertido en un dato “de escasa relevancia para el logro de los objetivos que justifican el derecho de acceso a la información pública”.

4. Con fecha 19 de diciembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al Departamento competente, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. La respuesta del MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES tuvo entrada el 14 de enero de 2020 e indicaba lo siguiente:

Con fecha 25 de noviembre, casi un mes después de la comunicación referida en el apartado anterior, la funcionaria solicita la lista de trabajadores a los que se les hubiera asignado el incremento en la productividad por cumplimiento de objetivos correspondiente al primer semestre de 2019.

A pesar de lo manifestado por la solicitante, no es cierto que no se le haya dado contestación expresa a su solicitud, puesto que con fecha 29 de noviembre de 2019, recibió correo electrónico de la Dirección Provincial del ISM de Vigo, en el que se indicaban los motivos por los que dicha información no podía hacerse pública, y se le recordaba que ya se había dado publicidad a los criterios aplicados, el número de trabajadores y áreas afectadas y el detalle del cumplimiento de las garantías de distribución proporcional establecidas. Igualmente se le comunicaba que dicha información se había trasladado también a los delegados sindicales.

Hay que incidir en que en este caso se trata de dos derechos interconectados, por un lado el acceso a la información y por otro lado la protección de los datos personales de los

interesados. En este caso, y en aplicación del Criterio 01/2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia de Protección de Datos, para ponderar de manera suficiente razonada el interés público entre estos derechos, debe prevalecer el derecho a la protección de datos y la intimidad, puesto que se trata de puestos de menor nivel de responsabilidad y autonomía y que no implican una relación de especial confianza, dado que la información referente a este personal resultará, con carácter general, de escasa relevancia para el logro de los objetivos que justifican el derecho de acceso a la información pública, de modo que debería considerarse que el objetivo de transparencia resulta insuficiente para limitar el derecho de estos empleados públicos a la protección de sus datos personales.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), 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 Gobierno³](#), 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 12⁴](#), 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. En el presente caso, y tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, se solicita unos listados de productividades con identificación de todos los trabajadores que han percibido un incremento por cumplimiento de objetivos. Por lo tanto, atendiendo a la

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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

naturaleza de lo solicitado, debemos aplicar el Criterio Interpretativo conjunto nº 1/2015, de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y el Director de la Agencia Española de Protección de Datos que analiza la relación 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, concluyendo lo siguiente:

(...)

2. Información referida al puesto de trabajo desempeñado por uno o varios empleados o funcionarios públicos o a las retribuciones asignadas a uno o varios puestos de trabajo determinados.

A. *Dado que en uno y otro caso la información incluye datos de carácter personal, el órgano, organismo o entidad responsable de la misma, a la hora de autorizar el acceso, habrá de realizar la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG, tal y como ya ha visto que sucedía en el supuesto de la letra b) del precedente apartado A.*

B. **Para efectuar la ponderación, habrán de tenerse en cuenta las siguientes reglas:**

- a) *Con carácter general, cuando el empleado público ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal. Y ello porque, en los tres casos, el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones de los empleados públicos que ocupan ese tipo de puestos conecta directamente con su derecho a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos y prima sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los datos de carácter personal.*
- b) *En este sentido -y sin perjuicio de lo que se ha dicho en los antecedentes de este escrito sobre el carácter flexible y genérico de los criterios interpretativos contenidos en el mismo y sobre la competencia exclusiva de las Unidades de Información para resolver y evaluar en cada 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:*

- i. *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.*
 - ii. *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; e) Los Subdelegados del Gobierno en las provincias y e) Los cargos equivalentes en las fundaciones públicas y las sociedades mercantiles.*
 - iii. *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.*
- 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 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.*
- D. *También en todo caso, y en el supuesto de que resulte obligado facilitar la información, se observará lo señalado en la regla 8 del precedente epígrafe 1 respecto a la aplicación del artículo 14. 1 de la L TAIBG y a las situaciones especiales de los funcionarios o empleados públicos que desaconsejen el suministro de la información.*

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 lo 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.

Este doble criterio de forma de provisión del puesto de trabajo y de responsabilidad del empleado público en el proceso de toma de decisiones de la organización en la que presta sus servicios ha de tenerse en cuenta a la hora de ponderar entre el derecho de acceso a la información y las obligaciones de transparencia cuando, en respuesta a una solicitud de información, se proceda a analizar la identificación del perceptor de las retribuciones y además, como ocurre en el caso que nos ocupa, el complemento de productividad por el que se pregunta.

En este Criterio, la Agencia Española de Protección de Datos y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno establecen que, para lo que en la presente reclamación interesa, cuando la solicitud de información retributiva afecte a empleados públicos incluidos en las siguientes categorías *Personal eventual de asesoramiento y especial confianza, Personal directivo, Personal no directivo de libre designación*, es decir, casos en los que el empleado público ocupa 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.

Sin embargo, en los demás casos, prima el derecho a la protección de datos personales.

Esto se justifica en que el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones de los empleados públicos que ocupan ese tipo de puestos de especial confianza y discrecionalidad 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. No cabe afirmar lo mismo respecto al resto de puestos de trabajo, respecto a los cuales la cuantía debería ofrecerse en cómputo global.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, cabe concluir que no deben hacerse públicos los datos identificativos de los trabajadores de la Administración que perciben conceptos retributivos de productividad si estos trabajadores no ocupan 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.

En el caso que nos ocupa, tal y como se deduce de los documentos aportados por la reclamante al expediente y con independencia de lo dispuesto en la Resolución de 20 de diciembre de 2018, de la Subdirección General de Ordenación y Desarrollo de los RR.HH. de los OO.AA y de la Seguridad Social, el listado sobre reparto del incremento de productividad que se solicita afectaría a la identificación de personal con complementos de destino de nivel 27 e inferiores, es decir, que no se incluyen en el antedicho criterio, por lo que debemos concluir con la desestimación de la reclamación tal y como ha sido planteada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 19 de diciembre

de 2019, contra la resolución de la DIRECCIÓN PROVINCIAL DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA (ISM) en Vigo, perteneciente al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, de fecha 29 de noviembre de 2019.

De acuerdo con el [artículo 23, número 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
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

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>