

Resolución 510/2019

S/REF: 001-033829

N/REF: R/0510/2019; 100-002751

Fecha: 9 de octubre de 2019

Reclamante: Fundación Ciudadana CIVIO

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Secretaría General de Presidencia del Gobierno

Información solicitada: Nombramiento, ceses y retribuciones de personal eventual (2018)

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la entidad reclamante solicitó, 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 1 de abril de 2019, la siguiente información:

Nombre, cargo, fecha de nombramiento, fecha de cese y retribuciones anuales de los trabajadores eventuales que han prestado servicio en todos los ministerios y en Presidencia del Gobierno durante 2018.

A la hora de valorar la siguiente solicitud de información, me gustaría que se tuvieran en cuenta los siguientes hechos:

- *El Portal de Transparencia ya publicó esta misma información para los asesores de 2012 y 2013, por lo que esta información puede ser pública, a no ser que el propio*

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

Gobierno infringiera las leyes. Además, dado que ya se ha publicado, no se puede aludir a un criterio de reelaboración.

- *El criterio interpretativo aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, que establece que en el caso del personal de especial confianza -y en concreto, el personal eventual- el derecho de los ciudadanos de conocer el funcionamiento de las instituciones públicas prima sobre la protección de datos personal.*
- *En este sentido ya han fallado algunas resoluciones del CTBG, como son la R-170-2016 o la R-001-2017: (este formulario no permite el entrecorillado) prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal en aquellos casos en los que un puesto se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad.*
- *La desigualdad manifiesta que existe entre este tipo de trabajadores y los funcionarios en cuanto a términos de transparencia. Mientras que de los segundos conocemos su fecha de nombramiento vía oposición, los posibles cambios y ascensos vía convocatorias públicas de libre designación y podemos establecer sus sueldos vía puesto, nivel y complementos, de los primeros no sabemos ni siquiera su nombre.*

Por favor, les pido que no respondan a esta solicitud de información con una RPT sin nombres y sueldos anuales, puesto que esa no es la información que estoy solicitando, como queda claro al inicio de esta solicitud.

Les agradecería que, en caso de que sea posible, remitieran esta información en formato reutilizable.

2. Con fecha 9 de abril de 2019, la SECRETARÍA GENERAL DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO comunicó a la entidad reclamante una ampliación en un mes del plazo para resolver, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
3. Mediante escrito de entrada el 19 de julio de 2019, la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

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

De acuerdo con la información que disponemos, el expediente ha recaído en silencio administrativo y, ante la duda, actuamos para garantizar nuestro derecho a reclamar. Por tanto, entendemos que Presidencia del Gobierno ha denegado el acceso a esta información pública.

No podemos estar de acuerdo con esta denegación. si observamos los antecedentes resaltados en la solicitud original y el criterio interpretativo CI/001/2015 de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de la Agencia de Protección de Datos.

De acuerdo con el punto 1.A. del criterio 1/2015, con carácter general se concederá el acceso a la información sobre la ocupación de los puestos de trabajo públicos, con o sin identificación de quien los ocupe. Además, estos se consideran “datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad”, que de acuerdo con el artículo 15.2 de la LTAIBG deben concederse. Es decir, que al menos la identidad del personal eventual sí debería darse a conocer, salvo en las situaciones enumeradas en el punto 1.B. 4. Además, respecto al punto 3 del artículo 15 de la LTAIBG, los epígrafes c y d, deberían inclinar la debida ponderación hacia el interés público. No solo de acuerdo con el criterio interpretativo 1/2015 del CTBG y la Agencia Española de Protección de Datos, sino también el hecho de que, tal y como se expresó en la petición original, la opacidad en el nombramiento de este tipo de personal, de carácter discrecional, supone una desigualdad manifiesta frente a personal laboral o funcionario, cuyos nombramientos son públicos.

El criterio diferencia, por un lado, entre la identificación de los empleados públicos y, por otro, sus retribuciones (como se ve en la frase marcada en el punto 2.B.b). En el primer caso, se debería dar el acceso, con carácter general, a la información “cuando el empleado público ocupe un puesto de especial confianza o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad”, ya que “ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal”.

Con todo, recomienda informar sobre retribuciones del personal eventual de asesoramiento y especial confianza, aunque sean funcionarios de carrera en situación especial. Sin matices y sin entrar a debatir el nivel de estos trabajadores.

Es en el tercer epígrafe, relativo al personal no directivo de libre designación, otra categoría diferente al personal eventual, en el que se formula la ponderación en atención al nivel ocupado.

Aquí cabe recordar que el artículo 12.1 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 establece que “es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no

permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.”

Es decir, independientemente de su nivel, estos trabajadores solo podrán ocupar puestos de confianza o asesoramiento. Por ello, la discrecionalidad de su nombramiento. En la Administración General del Estado no puede existir personal eventual que no ocupe puestos de asesoramiento o especial confianza, ya que lo contrario supondría un empleo irregular de esta figura como recogen catedráticos de Derecho administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. De hecho, una denegación del Tribunal de Cuentas al acceso a la identidad de su personal eventual con niveles inferiores al 30 y sustentada en que las personas no identificadas no ejercían funciones de confianza o asesoramiento especial está siendo objeto de contencioso-administrativo en el Tribunal Supremo.

La información sobre los eventuales, externos y funcionarios, ya ha sido entregada en el pasado por la Administración General del Estado en solicitudes similares. Y, además, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha valorado tanto en distintas resoluciones como en su criterio interpretativo 1/2015 del 24 de junio de 2015, la debida publicidad de la identidad del personal eventual dado su interés público.

Por todo ello, SOLICITA una resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, ante esta reclamación presentada dentro del plazo estipulado, de acuerdo con el cómputo que establece el artículo 30.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en la que inste al ministerio a entregar toda la información solicitada.

Solicitamos al CTBG también que vuelva a interpretar el criterio interpretativo 1/2015 como hacía en las resoluciones antes citadas (R/170/2016 o R/001/2017) y exija la identificación de todo el personal eventual de Presidencia del Gobierno –salvo en las circunstancias enumeradas en el punto 1.B del CI–, para no amparar así posibles situaciones de nepotismo, favoritismo o clientelismo en la contratación de este tipo de personal que no precisa superar ningún proceso ni concurso público.

4. Con fecha 23 de julio de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la SECRETARÍA GENERAL DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, sin que se presentara ninguna en el plazo concedido al efecto.

El 29 de agosto de 2019, se volvió a reiterar el ofrecimiento de alegaciones, con el mismo resultado negativo.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), 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 Gobierno⁴](#), 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 12⁵](#), 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 primer lugar, debe hacerse una consideración respecto de la falta de respuesta por parte de la Administración a la solicitud de alegaciones realizada al objeto de contar con todos los elementos de juicio necesario para poder atender las cuestiones planteadas por la reclamante.

En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno viene detectando cómo la ausencia de respuesta a esta solicitud de alegaciones se está convirtiendo en una práctica frecuente en determinados Organismos y Departamentos Ministeriales, circunstancia que no cumple, a nuestro juicio con la consideración de ejes fundamentales de toda acción política

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>

de la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno tal y como predica el [Preámbulo](#) de la LTAIBG.

La adecuada protección y garantía del derecho constitucional a acceder a la información pública, ha sido interpretada por los Tribunales de Justicia con un amplio alcance y límites restringidos, destacando, por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017, Recurso de Casación nº 75/2017, *"Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...)* sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información- se ve mermada por una inadecuada tramitación y respuesta de las solicitudes de información que presentan los ciudadanos así como una inadecuada justificación de las restricciones al acceso tal y como ocurre en el caso que nos ocupa."

Estas circunstancias dificultan claramente la tramitación de los expedientes de reclamación iniciados ante este Consejo y, consecuencia de ello, la debida garantía del derecho de acceso a la información que tanto la Constitución española como la LTAIBG y los Tribunales de Justicia, reconocen a los ciudadanos.

Por ello, se le recuerda que el artículo 20.6 de la LTAIBG señala que *"El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora."*

4. Por otra parte, el Criterio Interpretativo 5/2015, de 14 de octubre - elaborado por el Consejo de Transparencia en virtud de las potestades derivadas del artículo 38.2 a) de la LTAIBG - ha dejado establecidas las condiciones que han de concurrir para la correcta aplicación de esta ampliación que debe utilizarse «razonablemente» (R 217/2016, de 23 de agosto). El Criterio hace hincapié en que la Ley ciñe a dos únicos supuestos una posible ampliación del plazo:

- (i) «el volumen de datos o informaciones» y
- (ii) «la complejidad de obtener o extraer los mismos».

Se establece así una interpretación restrictiva de esta facultad que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya había defendido en resoluciones anteriores ([R/0050/2015](#),

de 13 de mayo o R/0062/2015, de 26 de junio⁶) insistiendo en la necesidad de que el acuerdo de ampliación quede «debidamente justificado y argumentado» (R/0184/2018, de junio⁷), exprese «sus causas materiales y sus elementos jurídicos» y (R/034/2018, de 10 de abril) y que, en consecuencia, considera contraria a Derecho una ampliación del plazo que «no fue suficientemente argumentada» (R/0098/2017, de 30 de mayo o R/0110/2017, de 1 de agosto⁸), no contiene «especificación alguna de las causas que [la] motivan» (R/0259/2017, de 30 de agosto), «no aclara en qué consiste dicha dificultad» de acceder a la información en la que se ampara (R/0156/2016, de 5 de julio⁹) o que, incluso, se basa en motivos diferentes a los legalmente previstos, como la necesidad de efectuar unas «consultas internas», el hecho «de que la solicitud haya debido ser atendida en un periodo en el que los recursos humanos disponibles puedan haber disminuido» (R/0392/2016, de 16 de noviembre) o simplemente, la oportunidad de «disponer de más tiempo para preparar la resolución» (R/0105/2018, de mayo, 231/2018, de julio, R/0301/2018, de 13 de agosto, R/0356/2018, de 10 de septiembre, R/0483/2018, de 15 de noviembre¹⁰).

Los plazos que marca la LTAIBG no pueden ampliarse una vez que los mismos han transcurrido. Esta prohibición está recogida en el artículo 32.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre¹¹, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según el cual *En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido*.

Asimismo, la LTAIBG tampoco permite ampliar el plazo únicamente para disponer de más tiempo para preparar la resolución y, finalmente, acabar por no dar la información solicitada, que es precisamente lo que ha ocurrido en el presente caso. La ampliación del plazo tiene sentido siempre y cuando se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida por ser necesaria la ampliación para encontrarla y, se puede

6

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2015.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2015.html)

7

https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html

8

https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017.html

9

https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html

10

https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a32>

entender que en principio, ponerla a disposición del solicitante; es decir, por tener que realizar labores reales para identificar los informes donde puede estar archivado el expediente o en las propias bases de datos, porque afecta a un número muy importante de documentos y tiene que realizarse una búsqueda de los mismos que excede del tiempo de un mes o porque la entrega de documentos requiere de procesos de escaneo y anonimización importantes. Todo ello, con la intención de recabar efectivamente la información o documentación requeridas para entregársela al solicitante.

5. En cuanto al fondo del asunto, tal y como hemos señalado en los diversos expedientes de reclamación que hemos tramitado recientemente analizando el derecho de acceso a información de naturaleza idéntica a la actualmente solicitada, debe comenzarse indicando que nos encontramos ante una solicitud referida a la identificación de determinados funcionarios y, en concreto, a datos relacionados con su puesto de trabajo, especialmente sus retribuciones, por lo que estamos ante un supuesto en el que debe combinarse el derecho de acceso a la información pública con el derecho a la protección de datos de carácter personal.

Es decir, la solicitud no se refiere únicamente a la identificación de unos determinados empleados públicos- en este caso, aquellos que tengan la consideración de personal eventual- sino que pide conocer, junto a dicha identificación, sus retribuciones, información que supera la consideración de datos *meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano* a que se refiere el artículo 15.2 de la LTAIBG.

Conviene en este punto recordar que, según el artículo 12 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](#)¹² (EBEP),

1. Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.

2. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto determinarán los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal. El número máximo se establecerá por los respectivos órganos de gobierno. Este número y las condiciones retributivas serán públicas.

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719>

3. *El nombramiento y cese serán libres. El cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento.*

4. *La condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna.*

5. *Al personal eventual le será aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.*

Por otro lado, según el artículo 87- servicios especiales- de la misma norma:

1. *Los funcionarios de carrera serán declarados en situación de servicios especiales:*

i) Cuando sean designados como personal eventual por ocupar puestos de trabajo con funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento político y no opten por permanecer en la situación de servicio activo.

Es decir, puede concluirse que, i) además de profesionales que no formen parte de la función pública, el personal eventual puede ser funcionario de carrera- los únicos que podrían, en su caso, tener méritos para la promoción interna a la que se refiere el art. 12 reproducido- que se encontrarían en situación administrativa de servicios especiales mientras tenga la condición de personal eventual y que ii) puede ser personal eventual no sólo aquél que desarrolle funciones de asesoramiento sino aquellas que puedan ser calificadas como de *confianza*- el art. 12 del EBEP menciona cargos de *confianza o asesoramiento especial*.

Por ello, resulta claro a nuestro juicio que si la solicitud hace referencia a datos sobre personal que tienen la condición de eventual, la misma abarca tanto a todos los funcionarios de carrera que se encuentren en tal situación como a todos los profesionales que no sean miembros de la función pública.

Asimismo, debe destacarse que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha tramitado otros expedientes de reclamación con el mismo objeto e instados por la misma entidad reclamante en el que expresamente se indicaba que se habían aportado datos de la totalidad de personal eventual, funcionarios de carrera o no ([R/0723/2018](#)¹³, que afecta al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo).

13

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html)

6. Por otro lado, y tal y como hemos indicado anteriormente, la solicitud de información se refiere a la identificación del empleado público (*nombre, cargo*) junto a otros datos como las fechas de nombramiento y cese así como sus *retribuciones anuales*. Nos encontramos, por lo tanto, ante un supuesto en el que debe ponderarse el derecho de acceso a la información con la protección de datos de carácter personal de los interesados.

La relación entre ambos derechos, en lo que aquí nos afecta, se encuentra regulada por el art. 15 de la LTAIBG que, también en relación al asunto que nos ocupa, ha sido interpretado conjuntamente por la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el [Criterio Interpretativo nº 1 de 2015](#)¹⁴, en el siguiente sentido:

(...) 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

¹⁴ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

reglas establecidas en el precedente apartado a) y a título meramente ejemplificativo, puede decirse que el órgano, organismo o entidad responsable de la información concedería el acceso a la información sobre las retribuciones correspondientes a:

- Personal eventual de asesoramiento y especial confianza –asesores en los Gabinetes de Ministros y Secretarios de Estado-, aunque sean funcionarios de carrera en situación especial.
- Personal directivo, esto es: a) El personal expresamente identificado como tal en los Estatutos de las Agencias Estatales, los organismos y los entes públicos; b) Los Subdirectores Generales; c) Los Subdelegados del Gobierno en las provincias y c) Los cargos equivalentes en las fundaciones públicas y las sociedades mercantiles.
- Personal no directivo de libre designación. En este caso, la prevalencia del interés público sobre los derechos individuales es decreciente en función del nivel jerárquico del empleado o funcionario público, considerándose que en los puestos de nivel 30 no Subdirectores Generales o asimilados, 29 y 28 –éstos últimos siempre que sean de libre designación- o equivalentes, podría prevalecer, con carácter general, el interés público en la divulgación de la información relativa a las retribuciones de los puestos provistos con un grado de discrecionalidad sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal y que en los puestos de niveles inferiores prevalecería, con carácter general, el interés individual en la protección de los derechos fundamentales citados.

En este sentido, y derivado de la literalidad del criterio, puede concluirse lo siguiente:

- En el apartado 2.b.a) se sienta la regla general que debe ser interpretada conforme a los criterios que se recogen en el apartado b): en los puestos de *especial confianza, de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad*, primaría el interés público en conocer información que relativa a empleados públicos que reúnan alguna de estas características frente a su derecho a la intimidad y a la protección de datos de carácter general.
- En el apartado 2.b.b), esa regla general se aclara de la siguiente forma:
 - Se deberá proporcionar información sobre retribuciones del personal eventual- sean o no funcionarios de carrera- cuando se encuentren en un puesto de asesoramiento y especial confianza. A este respecto, se aclara que dicha mención se refiere a los asesores en los Gabinetes de Ministros y Secretarios de Estado. Por lo tanto, e interpretando esta indicación conjuntamente con la

recogida en el tercer inciso, el criterio se refiere en este punto a los puestos en los que se den las dos circunstancias a las que, si bien no de forma acumulativa, se refiere el art. 12 del EBEP: funciones de asesoramiento y especial confianza.

- Personal directivo identificado como tal.
- Personal no directivo siempre que su nombramiento sea por el procedimiento de libre designación y en función del nivel jerárquico que ocupe en la organización. En este sentido, se entiende que prevalece el interés público en conocer esta información respecto de los niveles 30, 29 y 28 de libre designación. Excluye por lo tanto el criterio que se puedan dar conforme a las reglas recogidas en el mismo información sobre puestos de libre designación cuya posición en la jerarquía del organismo y, por ello, se entiende que la incidencia de las funciones que desempeña en el proceso de toma de decisiones, sea inferior a esos niveles.

7. Por lo tanto, y aplicando el Criterio Interpretativo antes mencionado así como la interpretación que del mismo se viene considerando correcta, cuando se solicite la identificación de empleados públicos y las retribuciones que percibe, entendemos que en la respuesta debe incluirse no solamente al personal de nivel 30, sino también los de todos los niveles inferiores a éste, hasta el nivel 28 inclusive, con identificación de las personas que ocupen dichos puestos. Asimismo, y cuando la solicitud se refiera a personal eventual, la respuesta deberá referirse también a los funcionarios de carrera que se encuentren en dicha situación.

En atención a lo anterior, en el presente caso, el Ministerio no ha identificado, junto con sus retribuciones, al personal eventual del departamento. En este sentido, hay que mencionar que prácticamente todos los departamentos ministeriales están ofreciendo información identificativa de los nombres y salarios de este personal eventual en lo que se refiere a los niveles 28 a 30, lo que se considera conforme a derecho. Igualmente, solo algunos están ofreciendo además información anonimizada sobre los salarios del personal de niveles inferiores.

Respecto al trámite de audiencia a interesados que pudieran verse afectados por el acceso a la información solicitada, debe indicarse que la LTAIBG prevé la apertura de un trámite de audiencia, que debe atender a dos condicionantes:

1. Estos terceros deben estar debidamente identificados

2. El plazo para dictar resolución queda suspendido pero hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.

A nuestro juicio, estas dos circunstancias deben ser entendidas como necesarias para conjugar, por un lado, los derechos e intereses de terceros que pudieran verse perjudicados y, por otro, el derecho del solicitante a obtener una respuesta a su solicitud de información y a que dicha respuesta no quede vinculada a la audiencia a terceros potencialmente afectados (en el caso, por ejemplo, de que no estén debidamente identificados) o a la suspensión del plazo para resolver sine die (vinculando la resolución a obtener una respuesta expresa por parte de terceros a los que se haya contactado convirtiendo, por lo tanto, en preceptiva su respuesta para poder continuar el procedimiento). La LTAIBG es clara al respecto y prevé que el trámite de audiencia se dé por finalizado en el momento en que se hayan recibido las correspondientes respuestas al trámite de audiencia o bien que el plazo de presentación de alegaciones hubiera transcurrido. (...)

En el presente caso, haciendo una interpretación “*pro homine*” o a favor de la persona – lo que implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el ser humano, es decir, que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio – debe concluirse que de los dos plazos que propone la norma debe elegirse aquel que suponga un mayor beneficio para el sujeto que detenta el derecho de acceso, en detrimento de un rigorismo procedimental que alarga innecesariamente su inactividad, siempre que no afecte de manera significativa e irreversible los derechos de terceros personas físicas que sean igualmente dignos de protección.

Esta orientación se ajusta al espíritu de la LTAIBG, contenido en su Preámbulo, el cual configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. *Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente*

a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen –como no puede ser de otra manera– los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular. Con 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, y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.(...)

También debe indicarse que, efectuado el preceptivo trámite de audiencia a terceros que marca la LTAIBG y transcurrido ese plazo sin recibirse alegaciones, la Administración debe dar por finalizado el mismo, con impulso del procedimiento.

En este sentido, debe citarse el principio “*pro actione*”, que obliga a interpretar las normas procesales no sólo de manera razonable y razonada, sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo, esto es, con interdicción de aquellas decisiones que por su rigorismo, formalismo excesivo o por cualquier otra razón se revelen desfavorables para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva o resulten desproporcionadas en la apreciación del equilibrio entre los fines que se pretende preservar y la consecuencia del cierre del proceso.

En cualquier caso, debe entenderse que el trámite de audiencia iniciado por el Ministerio no puede mantenerse abierto “*sine die*”.

8. Finalmente, consideramos conveniente realizar una aclaración sobre los niveles inferiores al 28 que ocupen un puesto de personal eventual.

En primer lugar, como hemos indicado, la identificación de estos empleados públicos- sean o no funcionarios de carrera- no se desprende de las reglas contenidas en el criterio interpretativo que hemos mencionado previamente. Esto es por cuanto, si bien reúnen las características de ser personal de *confianza*, no puede concluirse que realicen funciones de asesoramiento a las que se refiere el criterio, de forma acumulada junto a las funciones de confianza, para entender que prevalecería el derecho de acceso frente al derecho a la protección de datos. A esta conclusión se llega del análisis de la referencia a personal no directivo nombrado de forma discrecional- circunstancias que se darían en estos supuestos- y para los que el criterio establece como regla para ser identificados el que ocupen un nivel igual o superior al 28.

Por lo tanto, y toda vez que la solicitud se refiere a la identificación de estos empleados públicos, entendemos que el acceso a sus datos personales no quedaría amparado por el Criterio Interpretativo tantas veces mencionado.

No obstante lo anterior, y a pesar de que el objeto de análisis es la solicitud de datos identificativos de estos empleados, debemos también señalar que, siempre que no se proceda a dicha identificación- teniendo en cuenta que únicamente la eliminación del nombre no garantiza la anonimización de la información, dado que dato personal es toda información que identifique o permita identificar a una persona- se podrá dar información sobre personal eventual con un nivel de destino inferior al 28.

9. En lo que respecta a la solicitud de que la información se dé en formato reutilizable, es una cuestión tratada por la LTAIBG en diversos de sus preceptos. Así, por ejemplo, el artículo 5.4 de la norma dispone que *La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, **preferiblemente**, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización.*

Por otro lado, y cuando se regula el ejercicio del derecho de acceso a la información, el artículo 17.2 d) indica que el solicitante podrá indicar en su solicitud *la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada.*

En relación a este precepto, el artículo 20.2 dispone que *serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial **o a través de una modalidad distinta a la solicitada** y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero (...).*

Es decir, de las disposiciones anteriores puede concluirse que:

- La información que publiquen los organismos públicos debe hacerse, preferentemente pero no con carácter obligatorio, en formato reutilizable.
- Si se presenta una solicitud de acceso a la información indicando una modalidad de acceso determinada, en el caso de que se proporcione el acceso de acuerdo a una modalidad distinta, la resolución deberá ser motivada.
- En relación a este último punto, podría considerarse que la indicación de un formato preferible para acceder a la información es una modalidad de acceso determinada.

En este sentido, se vuelve a recordar la conveniencia, entendida de forma indubitada como un ejemplo de buena práctica en términos de transparencia en la gestión pública, que la información que se ponga a disposición de los ciudadanos, ya sea en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa o como reconocimiento del derecho de acceso a la información, debe realizarse, en la medida de lo posible y a nuestro juicio ha quedado confirmado que en este caso sí lo es, en formatos que permitan el análisis, estudio y comparación de los datos, de tal manera que se garantice el principio de rendición de cuentas en el que se basa la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO, con entrada el 19 de julio de 2019, contra la SECRETARÍA GENERAL DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.

SEGUNDO: INSTAR a la SECRETARÍA GENERAL DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO la siguiente información:

- *Nombre, cargo, fecha de nombramiento, fecha de cese y retribuciones anuales de los trabajadores eventuales de niveles 28 a 30 que han prestado servicio en sus dependencias durante el año 2018.*

TERCERO: INSTAR a la SECRETARÍA GENERAL DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la entidad reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹⁵](#), 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 octubre¹⁶](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>



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](#)¹⁷.

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

¹⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>