



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Resolución 0052/2020

S/REF:

N/REF: R/0052/2020; 100-003378

Fecha: 29 de enero de 2020

Reclamante: [REDACTED] CSIF

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Empleados públicos con asignación complemento de productividad coyuntural

Sentido de la resolución: Inadmisión a trámite

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la CENTRAL SINDICAL INDEPENDIENTE Y DE FUNCIONARIOS (CSIF) solicitó a INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (MINISTERIO DEL INTERIOR), con fecha 23 de diciembre de 2019, información en los siguientes términos:

1.- Que las Resoluciones de 29 de noviembre de 2019 del Secretario General de IIPP establecen la asignación de un complemento de productividad coyuntural a un determinado número de funcionarios según diferentes criterios.

2.- Que el artículo 23.3 (relativo a retribuciones complementarias) de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, determina, en su parte necesaria, 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".

3.- *Que es indiscutible la legitimidad del uso de aquella información necesaria y suficiente para que el órgano de representación de los trabajadores pueda desempeñar con éxito las competencias que tiene reconocidas para la defensa, protección y promoción de los intereses de los mismos.*

Por consiguiente, los representantes de los trabajadores pertenecientes a la representación sindical tienen derecho a acceder a los datos personales y profesionales de los trabajadores en la medida en que esos datos sean necesarios para la negociación de las condiciones de trabajo de los trabajadores representados, para la emisión de informes, para informar a los trabajadores, como medio necesario para prevenir desigualdades de trato o bien para ejercer el control de legalidad.

En este sentido, la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ha incidido de forma reiterada que la función de vigilancia y protección de las condiciones de trabajo, atribuida a las Juntas de Personal y los Comités de Empresa por el TRLEBEP y el TRLET, debe poder llevarse a cabo adecuadamente.

4.- *Que una de las novedades introducidas por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y Garantía de los Derechos Digitales (LOPDGDD) es la fijación de ciertas reglas sobre el uso de datos personales identificativos de los interesados en las publicaciones sobre actos administrativos y en los anuncios de los boletines oficiales.*

Este aspecto es regulado en la Disposición Adicional Séptima de la LOPDGDD, que señala en su punto 1 lo siguiente:

"Cuando sea necesaria la publicación de un acto administrativo que contuviese datos personales del afectado, se identificará al mismo mediante su nombre y apellidos, añadiendo cuatro cifras numéricas aleatorias del documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente. Cuando la publicación se refiera a una pluralidad de afectados estas cifras aleatorias deberán alternarse".

En este sentido se ha pronunciado la AEPD estableciendo un formato para la divulgación de datos personales, el cual ya ha sido seguido por la Secretaría General II.PP. en distintos procesos, por ejemplo, <https://www.boe.es/boe/dias/2019/12/20/pdfs/BOE-A-2019-18295.pdf>

Por todo ello,

SOLICITA: Que, por los motivos anteriormente expuestos, se publiquen los datos de los empleados públicos a los que se les ha asignado el complemento de productividad coyuntural de conformidad con lo previsto en las Resoluciones de 29 de noviembre del actual del Secretario General de Instituciones Penitenciarias o, subsidiariamente, se reconozca derecho de los representantes de los trabajadores pertenecientes a la representación sindical a acceder a los referidos los datos.

2. Mediante oficio de fecha 2 de enero de 2020, la SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (MINISTERIO DEL INTERIOR) contestó lo siguiente:

Primero.- Siendo cierto que el párrafo tercero del artículo 23.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, determina que "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", no lo es menos que se trata de una norma que, con casi 36 años de antigüedad, debe ser reinterpretada a la luz 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, donde está ausente una previsión normativa del mismo o parecido tenor, y, especialmente, de la legislación actual de protección de datos de carácter personal. En efecto, la Administración Penitenciaria, como cualquier Administración Pública, está obligada a observar lo dispuesto en la vigente normativa sobre protección de datos de carácter personal; dicha normativa viene recogida de manera muy singular en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantías de los Derechos Digitales y en el Reglamento (UE) 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. La normativa vigente en materia de protección de datos personales obliga a las Administraciones Públicas a ser muy escrupulosas en la protección de los datos personales, especialmente con el deber de confidencialidad y tratamiento basado en el consentimiento del afectado (ex artículos 5 y 6 Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos Personales y Garantías de los Derechos Digitales) y esta obligación se corresponde simétricamente con el derecho que tiene cada ciudadano a que se respeten sus derechos de acceso, rectificación, supresión, limitación del tratamiento, derecho a la portabilidad y su derecho de oposición (recogidos, entre otros, en los artículos 12 a 18 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos Personales y Garantías de los Derechos Digitales).

Por lo tanto, la Administración Penitenciaria, so pena de incurrir en grave responsabilidad, no puede facilitar a terceras personas los datos concretos que se recogen en las nóminas individualizadas de cada empleado o empleada público penitenciario, sea cual sea el concepto retributivo que integra cualquier nómina (se trate de retribuciones básicas o complementarias).

Segundo.- Sin perjuicio alguno de lo indicado, en aras de la necesaria transparencia y de la obligada reinterpretación de lo previsto en el párrafo tercero del artículo 23.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, se le adjunta copia de la Resolución del Secretario General de Instituciones Penitenciarias de 29/11/2019.

3. Con fecha de entrada 20 de enero de 2020, [REDACTED] la CENTRAL SINDICAL INDEPENDIENTE Y DE FUNCIONARIOS presentó una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con, en resumen, el siguiente contenido:

*(...) **CUARTO.-** Que es indiscutible la legitimidad del uso de aquella información necesaria y suficiente para que el órgano de representación de los trabajadores pueda desempeñar con éxito las competencias que tiene reconocidas para la defensa, protección y promoción de los intereses de los mismos y el ejercicio de la facultad de vigilancia y control legalmente atribuida.*

Por consiguiente, los representantes de los trabajadores pertenecientes a la representación sindical tienen derecho a acceder a los datos personales y profesionales de los trabajadores en la medida en que esos datos sean necesarios, entre otras medidas, para informar a los trabajadores, como medio necesario para prevenir desigualdades de trato o bien para ejercer el control de legalidad, y es que, como tiene declarado de forma reiterada el Tribunal Constitucional, el derecho a la libertad sindical, recogido en el art. 28.1 CE, comprende también el derecho de los grupos sindicales a desplegar su actividad específica, esto es, el derecho a que los sindicatos realicen las funciones que de ellos es dable esperar, de acuerdo con el carácter democrático del Estado y con las coordinadas que a esta institución hay que reconocer. En este sentido, se encuentra dentro de sus facultades el derecho de información en tanto que guarda relación directa con la obligación que los representantes sindicales tienen respecto de los trabajadores a quienes representan. Así, éstos no sólo gozan del derecho a recibir información, sino que también pesa sobre ellos el deber de mantener informados a sus representados. Y ello, en tanto que ese flujo de información es el fundamento de la participación, permite el ejercicio cabal de

una acción sindical, propicia el desarrollo de la democracia y del pluralismo sindical y, en definitiva, constituye un elemento esencial del derecho fundamental a la libertad sindical.

(...)

*La adquisición al tratamiento de datos personales, conforme al art. 6.1 LOPD, “el tratamiento de los datos personales requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la ley disponga otra cosa.” De este modo se **parte del principio general de exigibilidad del consentimiento del afectado, que, no obstante, admite dos excepciones:** a) la existencia de una ley que expresamente indique lo contrario (art. 6.1); y b) que nos hallemos en alguno de los supuestos del apartado 2 del citado art. 6 LOPD. Entre estos últimos se encuentra el de **los datos que se refieran a las partes de un contrato o precontrato de una relación negocial, laboral o administrativa y sean necesarios para su mantenimiento y cumplimiento.***

(...)

Los órganos de representación de los trabajadores (art. 31 TREBEP) y los delegados sindicales (art. 10.3 de la Ley Orgánica 10/1985 –LOLS-) son los únicos que tienen reconocido el derecho a acceder a determinada información en la medida que ésta constituye el instrumento imprescindible para que puedan desarrollar las funciones de representación, defensa, vigilancia y control que les son propias (STC 142/93 y STS/4ª de 21 diciembre 2015 –rec. 56/2015-). En particular, las organizaciones sindicales necesitan poder dar cumplimiento a la función que constitucionalmente tienen atribuida (arts. 7 y 28 CE), para lo que les va a resultar imprescindible acceder a determinados datos de los trabajadores a cuya representación y defensa se deben, sin que tal función se limite en todos los casos a sus propios afiliados, pues será la concreta necesidad y finalidad de su ámbito de actuación la que servirá para delimitar el tipo de dato y el alcance del contenido de la información que se precise. Por consiguiente, estará justificado que la empresa comunique datos personales de los trabajadores a los representantes legales y/o sindicales a fin de que éstos puedan ejercer las competencias que la ley les confiere siendo este un escenario que se ajusta a la excepción del art. 11.2 a) LOPD.

Parece evidente que si, tanto el art. 31 TREBEP, como el 10.3.1 LOLS confieren derechos de información y documentación a los representantes sindicales, la obtención de la misma por la comunicación de la empresa se hallará amparada por esa excepción cuando, efectivamente, se trate de datos que tengan directa conexión con el ejercicio de aquellas competencias. (...)

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, 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 Gobierno](#)¹, 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 12](#)², 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. Conforme consta en el expediente y se ha reflejado en los antecedentes de hecho, la solicitud de información se realiza por el Responsable Nacional de CSIF Prisiones, como Representante Legal de los Trabajadores, de hecho indicando que *CSIF es el sindicato más representativo en la Administraciones Públicas y mayoritario en las Mesas de Negociación de IIPP*, y motivando su solicitud en el hecho de que *los representantes de los trabajadores pertenecientes a la representación sindical tienen derecho a acceder a los datos personales y profesionales de los trabajadores en la medida en que esos datos sean necesarios para la negociación de las condiciones de trabajo de los trabajadores representados, para la emisión de informes, para informar a los trabajadores*.

Por lo tanto, no al amparo de la Ley 19/2013 sino en el marco de las relaciones laborales mantenidas entre los representantes de los trabajadores y los responsables del organismo.

Como ha reiterado en otras ocasiones este Consejo de Transparencia, deben realizarse una serie de consideraciones sobre el marco en el cual se ha solicitado información y, derivado de

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

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

ello, la normativa jurídica aplicable (por ejemplo, en la [resolución R/0462/2016](#)³, recogidas también en las resoluciones R/0647/2018 y más recientemente, [R/0217/2019](#)⁴):

*“Así, y como se desprende de los antecedentes de hecho de la presente resolución y de la documentación obrante en el expediente, queda acreditado que **la solicitud de información (...) se enmarca dentro de las relaciones laborales mantenidas entre los representantes de los trabajadores y los responsables del organismo**. Se trata, por lo tanto, de un ámbito que, por un lado, obliga a proporcionar información por parte de los responsables de la entidad y, por otro, y con base precisamente en la información obtenida, permite proteger los derechos de los trabajadores por parte de los representantes de los mismos.*

En el caso que nos ocupa, como en otros de los que ha tenido conocimiento este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el medio de impugnación previsto en la LTAIBG, esto es, la presentación de una reclamación ante el Consejo, ha sido utilizado cuando la respuesta o ausencia de ella que se reclama se ha presentado en el marco de las relaciones laborales que antes indicábamos.

En relación a lo anterior, no obstante, no debe dejarse de lado el acceso a la información regulado por la LTAIBG, configurado como un derecho de amplio ámbito objetivo y subjetivo y, especialmente, el concepto de información pública y, por lo tanto el posible objeto de una solicitud de información que la ley consagra: todo contenido o documento que obre en poder de un organismo sujeto a la norma que haya sido obtenido o elaborado en el ejercicio de sus funciones.

Este hecho- entender que puede ser objeto de una solicitud de información cualquier información que posea el organismo o entidad al que se dirija la misma- así como que no sea necesario motivar la solicitud, por lo que no está vinculada a la titularidad de un interés por parte del solicitante, hace difícil cuando no imposible, sustraer del marco de la LTAIBG una solicitud de información que cumpla las condiciones indicadas en la misma.

Sin embargo, este Consejo de Transparencia también quiere recordar que el objetivo final de la LTAIBG es el escrutinio de la acción pública, y ello mediante el conocimiento

³ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html

⁴ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/04.html

del proceso de toma de decisiones como medio de rendición de cuentas de los responsables públicos. Y desde esa perspectiva deben ser analizadas, a nuestro juicio, las solicitudes de acceso a la información que tengan su amparo en la misma. Por ello, se recuerda que el conocimiento de información en el marco de las relaciones laborales encuentra su acomodo natural en el régimen que constituyen tanto el Estatuto de los Trabajadores como el Estatuto Básico del Empleado Público en caso de que sea de aplicación, que contienen vías para la adecuada comunicación entre las partes concernidas”.

4. A todo ello, hay que añadir que la llamada "técnica del espiguelo" consiste en mantener la validez de las normas favorables e impugnar la de otras que puedan tener relación con ellas o, dicho de otra manera, utilizar en un procedimiento la norma que más conviene en cada momento, desechando otra que no interesa. O incluso, seleccionar los artículos más favorables -o sólo parte de ellos- de diferente normativa, en principio incompatibles, para ejercer o disfrutar de un derecho.

El Tribunal Supremo la denomina rechazable técnica del "espiguelo normativo" (por todas, [STS de 15 de septiembre de 2014](#)⁵ y las que en ella se citan).

Este Consejo de Transparencia ya ha hecho uso de esta teoría en alguna ocasión. Así, en el procedimiento RT/0258/2016, finalizado mediante resolución de 23 de enero de 2017, se razonaba lo siguiente: "(...) este Consejo considera que no resulta posible acudir por el ciudadano o por la administración a la técnica del "espiguelo" consistente en seleccionar las normas más favorables de distintos cuerpos normativos para dotarse, así, de un régimen jurídico ad hoc y desvinculado de los cauces legalmente establecidos para la creación de un derecho. Entre otros fundamentos de tal aseveración se encuentra la garantía del principio de seguridad jurídica, principio que se entiende como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando "la claridad y no la confusión normativa", así como "la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho" - SSTC 46/1990, de 15 de marzo, F.J. 7; 36/1991, de 14 de febrero, F.J. 5; y 37/2012, de 19 de marzo, F.J. 8, entre otras-.

Por lo expuesto, la presente reclamación ha de ser inadmitida, dado que el sindicato reclamante usa una norma de orden social para solicitar el acceso y otra distinta para reclamar (la LTAIBG), contravinando los argumentos anteriormente expuestos.

⁵ <https://app.vlex.com/#ES/search/jurisdiction:ES/rechazable+t%C3%A9cnica+del+espiguelo+normativo/ES/vid/542198406>

En consecuencia, la presente Reclamación debe ser inadmitida.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **INADMITIR A TRÁMITE** la Reclamación presentada por [REDACTED] la CENTRAL SINDICAL INDEPENDIENTE Y DE FUNCIONARIOS, contra la resolución de 2 de enero de 2020 de la SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (MINISTERIO DEL INTERIOR).

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de [la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)⁶, 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 octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)⁷.

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
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

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

⁷ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

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