



Resolución 103/2020

S/REF: 001-039676

N/REF: R/0103/2019; 100-003450

Fecha: La de la firma

Reclamante: Asociación Profesional de Funcionarios de Prisiones

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Productividad abonada a Funcionarios de prisiones

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE FUNCIONARIOS DE PRISIONES solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, 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) y con fecha 7 de enero de 2020, la siguiente información:

Aprobada por la SGIIPP resolución relativa a la asignación de productividad de carácter coyuntural, en un PAGO ÚNICO al personal funcionario de los centros penitenciarios que por apellidos y nombre así como con la cuantía establecida, debiendo ser justificada en la nómina del mes de diciembre del 2019.

En base a dicha resolución y tal y como se establece en el Art.23.3 de la Ley 30/84 que se establece. "En todo caso, las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto serán

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

de conocimiento público de los demás funcionarios del Departamento u Organismo interesado así como de los representantes sindicales".

SOLICITA:

Se nos facilite el número de funcionarios/as que han sido asignados en el reparto de productividad coyuntural por áreas de trabajo en cada centro Penitenciario y CIS.

Se nos facilite la relación nominal de funcionarios/as que han sido asignados con el reparto de la productividad coyuntural con su número profesional y cantidad asignada.

Se nos facilite los criterios adoptados por cada una de las direcciones de los centros Penitenciarios y Direcciones de los CIS en la asignación de la productividad coyuntural a cada trabajador.

2. Con fecha 9 de enero de 2020, la SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (MINISTERIO DEL INTERIOR) dictó resolución por la que contestaba a la Asociación solicitante 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) de/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. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 12 de febrero de 2020, la Asociación interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con, en resumen, el siguiente contenido:

(...) El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (...) ha dictado recientemente Resolución nº. 155, de 3 de junio de 2019, siendo el supuesto de hecho del caso planteado a su consideración el de una persona que solicitó por escrito a la Administración (en este caso Ministerio de Fomento) la identidad personal de funcionarios que habían percibido complemento de productividad los tres años anteriores (...)

(...) cómo mínimo se tiene derecho a conocer la identidad y reparto de productividad con relación a personal eventual de asesoramiento y especial confianza, personal directivo y personal no directivo de libre designación; siendo que, con relación al resto de funcionarios se debe informar sobre la cuantía del complemento de productividad en cómputo global, incluso con indicación del número de funcionarios beneficiados con el reparto, si ello no compromete su identificación personal, compromiso que habría de justificar.(...)

TERCERA.- Correlacionando lo expuesto hasta ahora, tenemos que:

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

a) Si el solicitante de información es un empleado público o un representante sindical del mismo departamento u organismo, la cesión está autorizada sin el consentimiento expreso de la persona afectada y con independencia del concreto puesto de trabajo que ocupe ésta.

b) Si el solicitante es un ciudadano cualquiera, según el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, solo tendría derecho a conocer el importe del complemento de productividad, si se trata de un empleado público que ocupe un puesto como personal eventual, directivo o por libre designación; y con relación al resto de funcionarios, la cuantía del complemento de productividad en cómputo global.(...)

QUINTA.- Los trabajadores penitenciarios, tenemos un número de carnet profesional, que es con el que se firma, y se ficha durante los turnos de trabajo, es más, en los juicios en vía administrativa o vía penal se nos cita por nuestro número de carnet profesional, por lo que no se vulnera ningún dato personal, por lo que la administración penitenciaria puede facilitar perfectamente mediante el número de carnet profesional de cada trabajador por centros la relación de funcionarios/as que han recibido dicha productividad coyuntural, sin que se produzca ninguna vulneración de sus datos personales.

4. Con fecha 18 de febrero de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR (notificado en esa misma fecha mediante su comparecencia), al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Transcurrido el plazo concedido al efecto, no consta la presentación de alegaciones por el citado Departamento Ministerial.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, 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](#)⁴, 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.

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>

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 el presente caso, a pesar de que no constan alegaciones de la Administración, ha de hacerse notar que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al haber sido las cuestiones planteadas en la reclamación objeto de análisis en numerosos expedientes de reclamación, dispone de un criterio claro y consolidado al respecto.
4. Por otro lado, cabe indicar que, dado que el solicitante es el Presidente Nacional de la Asociación Profesional de Funcionarios de Prisiones (APFP), se plantea la legitimidad de las organizaciones sindicales para solicitar información al amparo de la LTAIBG. Y ello por cuanto las relaciones laborales tienen su marco jurídico propio establecido en la Ley Orgánica 11/1985 de Libertad Sindical.

A este respecto, señalar que, además del criterio favorable mantenido por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que ha quedado reflejado en diversos expedientes de reclamación que fueron instados por representantes sindicales (por ejemplo, entre los más recientes [R/0741/2018⁶](#), [R/0107/2019](#) y [R/0687/2019](#)), los Tribunales de Justicia han amparado el derecho de los sindicatos a presentar solicitudes de información en aplicación de la LTAIBG, destacando los siguientes pronunciamientos:

- La Sentencia 93/2017, de 17 de julio de 2017, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 4 de Madrid en el PO 47/2016⁷: "El artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de acceso a la información pública a todas las personas, sin distinción". **"No cabe calificar el artículo 40.1.f) del EBEP de" régimen específico de acceso a la información"**, en los términos a que se refiere la DA Primera de la Ley 19/2013 y nada obsta a esta conclusión que el EBEP haya modificado la Ley 30/84."

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/03.html

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/26_MFomento_2.html

- La [Sentencia 82/2018, de 6 de julio de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 6 de Madrid en el PO 50/2017](#)⁸: *“Es esa prevalencia del interés público del derecho de acceso, reconocido constitucionalmente, la que obliga a que las decisiones que se adopten ante una solicitud como la planteada estén informadas por un objetivo primordial, cual es el de dotar de la mayor eficacia a dicho derecho, siendo posible limitarla única y exclusivamente en los supuesto legalmente previstos.(...) el hecho de **que la Junta de Personal tenga como una de sus funciones recibir información sobre política de personal, evolución de las retribuciones, evolución del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento, no puede ser calificado como un régimen específico de acceso a la información pública**, pues no contiene ninguna regulación relativa a la forma y modos en que puede acceder a dicha información y los medios y procedimientos para hacerla efectiva (...) De un lado porque las Juntas de Personal son órganos de representación de los funcionarios públicos, mientras que la negociación colectiva de las condiciones de trabajo se efectúan en las Mesa de Negociación, en cuyo seno de “los representantes de las Administraciones Públicas podrán concertar Pactos y Acuerdos con la representación de las organizaciones sindicales legitimadas a tales efectos, para la determinación de condiciones de trabajo de los funcionarios de dichas Administraciones” (arts. 31 a 38 del EBEP). De manera que puede eventualmente haberse entregado tal información a los sindicatos o pactarse con ellos la forma de hacerlo, pero esto no impide que la Junta de Personal que no interviene en tales acuerdos y pactos pueda solicitar es misma información con fundamento en el derecho a la información reconocido y regulado en la LTBG. (...) el considerar que hay que limitar el acceso a los datos de todos y cada uno de los funcionarios que desempeñen puestos de trabajo en la AEAT es un razonamiento tan generalizado y sin matices que no puede ser calificado como proporcionado, ni mínimamente justificado, ni atiende tampoco a las circunstancias del caso concreto, sino que lo extiende y refiere en general a todos los funcionarios de la entidad, por lo que no puede entenderse ajustado a lo que exige el art. 14.2 de la LTBG para restringir o limitar el derecho de acceso.*

- En similares términos se pronuncia la Sentencia 5/2019, de 21 de enero de 2019, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 6 de Madrid, sobre el ejercicio de acceso a la información del Comité de Empresa de la agencia EFE.

5. Asimismo, cabe señalar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no comparte la conclusión a la que llega la Asociación reclamante, en virtud de la alegada resolución R/155/2029, relativa a que si el solicitante es un empleado público o un representante sindical la cesión está autorizada sin consentimiento expreso e independientemente del

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/63_AEAT_4.html

puesto, mientras que si es un ciudadano se aplicaría el Criterio del Consejo y solo tendría derecho si se trata de personal eventual, directivo o por libre designación, y con relación al resto de funcionarios, la cuantía en cómputo global.

Y no la podemos compartir, dado que la entidad reclamante ha amparado su solicitud de información en el derecho regulado en la LTAIBG y, por lo tanto, son sus disposiciones, en las que no se diferencia la naturaleza del solicitante, las que son de aplicación y conforme a las cuales debe ser atendida la reclamación presentada.

A ello hay que añadir, que en los supuestos en los que una representación sindical ha solicitado información no al amparo de la Ley 19/2013 sino en el marco de las relaciones laborales y posteriormente ha presentado reclamación ante este Consejo de Transparencia, la misma ha sido inadmitida, dado que el sindicato reclamante usa una norma de orden social para solicitar el acceso y otra distinta para reclamar (la LTAIBG). Y ello por cuanto hemos considerado que se acudía a la llamada "técnica del espiguelo", que consiste en mantener la validez de las normas favorables e impugnar 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](#)⁹ 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-*

⁹ <https://app.vlex.com/#ES/search/jurisdiction:ES/rechazable+t%C3%A9cnica+del+espiguelo+normativo/ES/vid/542198406>

6. Respecto al fondo del asunto, cabe recordar que la información solicitada se refiere al *número de funcionarios/as que han sido asignados en el reparto de productividad coyuntural por áreas de trabajo en cada centro Penitenciario y CIS; la relación nominal de funcionarios/as que han sido asignados con el reparto de la productividad coyuntural con su número profesional y cantidad asignada; y los criterios adoptados por cada una de las direcciones de los centros Penitenciarios y Direcciones de los CIS en la asignación de la productividad.*

En su respuesta, la Administración se ha limitado a dar traslado de la Resolución del Secretario General de Instituciones Penitenciarias de 29/11/2019, en la que figuran los criterios generales que se han tenido en cuenta, los ámbitos de distribución y la cuantía única abonada a los funcionarios.

En consecuencia, el MINISTERIO DEL INTERIOR no ha facilitado ni el número de funcionarios a los que se ha abonado la productividad – con desglose por área de trabajo en cada centro penitenciario y Centro de Inserción Social- ni la relación nominal de los mismos, por lo que entendemos que la reclamación se centra en los dos primeros apartados de la solicitud de información. La denegación parcial de la información requerida se fundamenta en la vulneración del derecho a la protección de datos de carácter personal de los afectados y en que la *Administración Penitenciaria está obligada a observar lo dispuesto en la vigente normativa sobre protección de datos de carácter personal (Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantías de los Derechos Digitales y en el Reglamento (UE) de/Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016)*. Argumento que, no obstante, parece olvidar que a la Administración Penitenciaria también le vincula el derecho de acceso a la información pública que regula y garantiza la LTAIBG.

Por su interés en el desarrollo de la argumentación en la que va a basarse la presente resolución, conviene comenzar analizando el acceso de la segunda de las informaciones solicitadas, esto es, *la relación nominal de funcionarios/as que han sido asignados con el reparto de la productividad coyuntural con su número profesional y cantidad asignada.*

Al respecto cabe señalar, que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado recientemente sobre una cuestión similar en el expediente de reclamación [R/906/2019¹⁰](#).

En el citado expediente, la información solicitada versaba sobre *la lista de los trabajadores de la Dirección Provincial del ISM de Vigo a los que se les ha asignado el incremento en la*

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2020/03.html

productividad por cumplimiento de objetivos correspondiente al primer semestre de 2019, y en cuyo análisis el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno concluyó lo siguiente:

5. 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 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.***

Teniendo en cuenta la identidad de ambas solicitudes de información (en cuanto a *la relación nominal de funcionarios/as que han sido asignados con el reparto de la productividad*), y del límite alegado, se considera de aplicación al presente supuesto la argumentación desarrollada en el mencionado expediente R/906/2019. Por lo tanto, la información que sea proporcionada en respuesta a la presente solicitud de información deberá tener en cuenta que la identificación de los perceptores solo será posible en los casos señalados en el criterio interpretativo señalado en el precedente reproducido. En caso de que los afectados por la solicitud no se encuentren entre el personal para el que el indicado criterio ha señalado que ha de prevalecer su derecho a la protección de datos frente al derecho de acceso a la información no se podrá, por lo tanto, identificar nominalmente a los perceptores.

7. Por otra parte, hay que recordar que la Administración no ha facilitado a la Asociación interesada *el número de funcionarios a los que han sido asignados en el reparto de productividad coyuntural por áreas de trabajo en cada centro Penitenciario y CIS*, y que conforme se ha reflejado en los antecedentes de hecho, se incluye en la solicitud de información.

A este respecto, cabe señalar que, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, facilitar el número total de funcionarios que han recibido dicha productividad no vulneraría en ningún caso la protección de los datos de carácter personal, y que dado sí se ha facilitado la cuantía fija abonada por empleado, permitiría a la Asociación solicitante conocer el cómputo global de lo gastado por la Administración en el reparto de la productividad. El acceso a esta información entronca en nuestra opinión con la *ratio iuris* de la norma, y ello por cuanto permite saber cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, tal y como recoge el Preámbulo de la LTAIBG, que señala que *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

En apoyo de dicho argumento, cabe recordar, de igual forma, determinados pronunciamientos judiciales sobre este derecho de acceso, entre los que destacan por ejemplo, [Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo](#)

Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016¹¹ y que se pronuncia en los siguientes términos: *"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria"*.

No obstante lo anterior, consideramos que debe analizarse de forma separada, la solicitud de desglose de la información por *áreas de trabajo en cada centro Penitenciario y CIS*, ya que debido a que también se considera información personal aquella que permita la identificación- entendemos que el desglose de las áreas a las que pertenezcan los funcionarios podría facilitar, en función de los empleados perceptores en cada área y sin hacer uso de medios desproporcionados, su identificación, en cuyo caso nos encontraríamos ante el mismo supuesto analizado en relación al anterior apartado de la solicitud de información, esto es, la *relación nominal de funcionarios/as que han sido asignados con el reparto de la productividad* y primaría la protección de datos de carácter personal.

Como conclusión y a la vista de los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, entendemos que la reclamación ha de ser estimada parcialmente.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE FUNCIONARIOS DE PRISIONES, con entrada el 12 de enero de 2020, contra la Resolución de 9 de enero de 2020 del MINISTERIO DEL INTERIOR.

¹¹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/16_particular_7_tributos.html

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE FUNCIONARIOS DE PRISIONES la siguiente información:

- *El número de funcionarios/as que han sido asignados en el reparto de productividad coyuntural por áreas de trabajo en cada centro Penitenciario y CIS.*

Salvo que por el desglose se pudiera identificar a los funcionarios, circunstancia que deberá justificarse y probarse debidamente.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹²](#), 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 octubre¹³](#), 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-Administrativa¹⁴](#).

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

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>