



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-004895
N/REF: R/0134/2016
FECHA: 27 de junio de 2016



ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] los días 4 y 5 de abril de 2016, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, las Secciones Sindicales de CC.OO y UGT del MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD presentaron solicitud de información, el 26 de enero de 2016, en base a la Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), ante el citado Ministerio, por la que solicitaban, en resumen, *el acceso a la información sobre las retribuciones complementarias que se han abonado a todos los funcionarios de ese Departamento Ministerial, con la denominación de productividad 1/V, productividad semestral y gratificaciones, concretamente en las nóminas de julio y noviembre, sin excluir las que se hayan podido asimismo abonar en otros meses.*
2. El MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD contestó, el 8 de marzo de 2016, a [REDACTED] como miembros de las Secciones Sindicales de UGT y CC.OO en el Ministerio, remitiéndoles dos resoluciones, ambas de fecha 8 de marzo de 2016, recaídas en los expedientes 001-004893 y 001-004895, que habían sido emitidas al efecto por la Subsecretaria de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

ctbg@consejodetransparencia.es



En una de ellas, asociada al expediente 001-004895, se resolvía *conceder el acceso a la información (...), acerca de las retribuciones complementarias que se han abonado durante el año 2015 a todos los funcionarios de los Servicios Centrales de este Departamento con la denominación de productividad 1/V, productividad semestral y gratificaciones.*

3. El 5 de abril de 2016, [REDACTED] presentaron sendos escritos de Reclamación ante este Consejo de Transparencia, en los que, en resumen, manifestaban que *se dé acceso a la información completa, que no es sólo el total abonado, sino el desglose de los importes abonados a cada uno de los funcionarios, detallando nombre y apellidos, puesto de trabajo y nivel, así como Centro Directivo y Unidades administrativas a los que están adscritos.*
4. Entendiendo que la reclamación venía referida a la misma solicitud de información, que fue presentada conjuntamente y que fue asimismo respondida conjuntamente, se entiende que el expediente de reclamación tramitado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno debe ser también único.
5. Con fecha 7 de abril de 2016, este Consejo de Transparencia trasladó la Reclamación al MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD para que formulara las alegaciones pertinentes, que tuvieron entrada el 22 de abril de 2016, manifestando lo siguiente:
 - a. *En primer lugar, se debe hacer constar la manifiesta falta de legitimación activa de los reclamantes para formular individualmente y en nombre propio las presentes reclamaciones, dado que la solicitud por la que se inició el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública -cuya resolución es objeto de las presentes reclamaciones- fue presentada por las organizaciones sindicales UGT y CC.OO., y ello con independencia de que dichas personas actuaran, respectivamente, en nombre y representación de estas organizaciones. Así, a la vista de la documentación obrante en el expediente y, más concretamente, de las reclamaciones presentadas, queda plenamente acreditado que los ahora reclamantes dicen actuar en nombre propio y, por lo tanto, no como representantes de UGT ni de CC.OO, careciendo por ello de la condición de interesados en este procedimiento, lo cual constituye una condición sine qua non para poder tramitar las presentes reclamaciones ex artículos 23 y 24 de la LATBG.*
 - b. *La resolución de la Subsecretaría de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de fecha 8 de marzo de 2016 ha dado oportuna y precisa contestación a lo solicitado por las organizaciones sindicales UGT y CC.OO. Y ello, claro está, en estricto cumplimiento del principio de congruencia que, en el ámbito administrativo, se encuentra consagrado en el artículo 89.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen*



Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y cuyo cumplimiento en el ámbito concreto que ahora nos ocupa ha venido a reconocer el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su informe 1/2015, de fecha 23 de marzo de 2015, dictado conjuntamente con la Agencia Española de Protección de Datos, cuando en la última de sus consideraciones previas (apartado 11.1 del informe) señala que "como regla general y en todo caso, la información que se facilite deberá ceñirse en sus propios términos al contenido de la solicitud".

- c. Sin embargo, ahora, con las reclamaciones presentadas se está pretendiendo ampliar el objeto del procedimiento al solicitar ex novo "... el desglose de los importes abonados a cada uno de los funcionarios, detallando nombre y apellidos, puesto de trabajo y nivel, así como Centro Directivo y Unidades administrativas a los que estén adscritos".*
- d. En consecuencia, una hipotética estimación de las reclamaciones formuladas exigiría atender a lo dispuesto en el artículo 24.3, párrafo segundo, de la LTBG, lo que conllevaría que, previamente a la resolución de las mismas, debiera concederse trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas por la información solicitada en las citadas reclamaciones a efectos de que puedan alegar lo que a su derecho convenga.*

Por ello, solicita que se tengan por formuladas las presentes alegaciones y se inadmitan por falta de legitimación activa o, subsidiariamente, se desestimen las reclamaciones interpuestas.

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, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 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"*.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones



que tiene encomendadas. La solicitud, por lo tanto, ha sido debidamente dirigida al organismo que disponía de la información requerida.

3. En primer lugar, este Consejo de Transparencia debe valorar la pretensión de la Administración relativa a la falta de legitimación activa para presentar las reclamaciones que nos ocupan, habida cuenta de que no fueron los reclamantes quienes presentaron las solicitudes de información inicial, sino que fueron las organizaciones sindicales UGT y CC.OO.

En materia de acceso a la información pública, la LTAIBG prevé quiénes tiene derecho (es decir, quienes están legitimados) para presentar una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y lo hace de una manera amplia e impersonal: *podrá imponerse una Reclamación o se interpondrá una Reclamación en el plazo.....* (Artículo 24). Es decir, aunque la lógica podría llevar a concluir que solamente podría interponer una Reclamación aquél que haya efectuado primeramente la solicitud de acceso a la información, ya que este paso es previo y obligatorio antes de reclamar, dada la condición de sustitutiva del Recurso de Reposición, pueden darse casos en los que esa legitimación exista, derivada del cargo o la condición que ostenta quien reclama en relación con quien presenta la solicitud de acceso a la información.

Sobre este punto, la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo ha señalado lo siguiente (por todas, la Sentencia de 26 de enero de 2012 - Sala 3):

a) Por interés, que la normativa vigente califica bien de "legítimo, personal y directo", o bien, simplemente, de "directo" o de "legítimo, individual o colectivo", debe reputarse toda situación jurídica individualizada, caracterizada, por un lado, por singularizar la esfera jurídica de una persona respecto de las de la generalidad de los ciudadanos o administrados en sus relaciones con la Administración Pública, y dotada, por otro, de consistencia y lógica jurídico-administrativas propias, independientes de su conexión o derivación con verdaderos derechos subjetivos.

b) Ese interés, que desde el punto de vista procedimental administrativo y procesal jurisdiccional es una situación reaccional, en pro de la defensa y efectiva reintegración de lo que doctrinalmente se ha llamado el propio círculo jurídico vital y en evitación de un potencial perjuicio ilegítimo temido, está conectado precisamente con este concepto de perjuicio, de modo que el interés se reputa que existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habría de colocar al accionante en condiciones legales y naturales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico o como cuando la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto administrativo ocasionaría un perjuicio como resultado inmediato de la resolución dictada.

c) Salvo en los supuestos en que el ordenamiento reconoce legitimación para ejercer la acción pública, no basta como elemento legitimador bastante el genérico deseo ciudadano de la legalidad, pues es necesaria una determinada relación con



la cuestión debatida ya que como señaló la sentencia de esta Sala de 26 de noviembre de 1994, la legitimación "ad causam" conlleva la necesidad de constatar la interrelación existente entre el interés legítimo invocado y el objeto de la pretensión, o como dijo la sentencia de 21 de abril de 1997, se parte del concepto de legitimación "ad causam" tal cual ha sido recogido por la más moderna doctrina como atribución a un determinado sujeto de un derecho subjetivo reaccional, que le permite impugnar una actuación administrativa que él considera ilegal, y que ha incidido en su esfera vital de intereses.

También la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la legitimación de los Sindicatos en el proceso Contencioso-Administrativo en la Sentencia 142/2004, de 13 de septiembre, que efectúa un resumen de la misma (con remisión a otras anteriores (SSTC 101/1996, de 11 junio, FJ 2; 7/2001, de 15 de enero, FFJJ 4 y 5; 24/2001, de 29 de enero, FJ 3 y 112/2004, F.J. 4), reconoce que desde la STC 101/1996, de 11 de junio, **la genérica legitimación abstracta o general es reconducible a su relevancia constitucional y se proyecta de un modo particular sobre el objeto de los recursos que se entablen ante los Tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada al aplicar a estas personas jurídicas asociativas singulares la misma exigencia que se aplica a cualquier otra persona física o jurídica para reconocerle la posibilidad de actuar en un proceso: ostentar interés legítimo en él, basado en un vínculo especial y concreto con el objeto del debate en el pleito de que se trate, vínculo o nexo que habrá de ponderarse en cada caso y que se plasma en la noción de interés profesional o económico, traducible en una ventaja o beneficio cierto, cualificado y específico derivado de la eventual estimación del recurso entablado.**

Aplicados estos conceptos al caso que nos ocupa, este Consejo de Transparencia entiende que los reclamantes sí ostentan, de cara a la decisión que acuerde este Organismo, un interés legítimo y directo de carácter profesional, plasmado en un beneficio jurídico, caso de ser estimada su pretensión.

A mayor abundamiento, consta en el presente procedimiento que la Administración ha contestado a los solicitantes en su condición de representantes de una organización sindical, remitiendo la Resolución recurrida a sus despachos profesionales ubicados en el propio Ministerio. Es decir, el propio Ministerio, al dictar resolución dirigida a los hoy reclamante le está reconociendo la legitimidad en el procedimiento. Por lo tanto, la Administración no puede ahora intentar desconocer que los solicitantes eran y son representantes sindicales de CC.OO y UGT en el Ministerio, lo que lleva a concluir que las reclamaciones objeto de estudio han sido presentadas por miembros acreditados de los Sindicatos que en su momento presentaron la solicitud conjunta de acceso a la información.

4. A continuación, debe analizarse si la información que se solicita en vía de Reclamación se ciñe en sus propios términos al contenido de la solicitud de acceso a la información original.



La solicitud de acceso inicial, presentada conjuntamente por ambas organizaciones sindicales el 26 de enero de 2016, versaba sobre *el acceso a la información sobre las retribuciones complementarias que se han abonado a todos los funcionarios de ese Departamento Ministerial, con la denominación de productividad 1/V, productividad semestral y gratificaciones, concretamente en las nóminas de julio y noviembre, sin excluir las que se hayan podido asimismo abonar en otros meses.*

En la Reclamación ante este Consejo, se solicita que se dé acceso a la información completa, que no es sólo el total abonado, sino el desglose de los importes abonados a cada uno de los funcionarios, detallando nombre y apellidos, puesto de trabajo y nivel, así como Centro Directivo y Unidades administrativas a los que están adscritos.

Efectivamente, tal y como sostiene la Administración, la información que se solicita en vía de Reclamación no es igual a la solicitada inicialmente, puesto que la complementa, ampliándola. Por lo tanto, la resolución de esta reclamación debe atenderse, estrictamente, a si la respuesta proporcionada a la solicitud atendía a los términos de la misma.

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, teniendo en cuenta que el MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD proporciona los datos de las productividades abonadas en 2015 (período al que se refiere la solicitud al entender que la referencia a *concretamente en las nóminas de julio y noviembre* se refería a estos meses de 2015 ya que la solicitud fue presentada en enero de 2016) en concepto de Productividad 1/V, productividad semestral y gratificaciones, se considera que la respuesta atiende a los términos en los que se presentó la solicitud de acceso a la información.

5. No obstante lo anterior, este Consejo de Transparencia considera de interés recordar que, respecto de la información que se solicita, tiene ya elaborado un Criterio Interpretativo conjunto con la Agencia Española de Protección de Datos (CI/001/2015), de fecha 24 de junio de 2015, que resumimos a continuación:

1. **Información referida a las RPT, catálogos, plantillas orgánicas, etc... de los órganos, organismos públicos y entidades del sector público estatal enumerados en el artículo 2 de la LTAIBG.**

- A. *En principio y con carácter general, la información referida a la RPT, catálogo o plantilla orgánica, con o sin identificación de los empleados o funcionarios públicos ocupantes de los puestos, se consideran datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano de modo que, conforme al artículo 15, número 2, de la LTAIBG, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente*



protegidos sobre el interés público en la divulgación, se concederá el acceso a la información

B. Ello no obstante y en todo caso:

- a) La información –siempre en el supuesto de que resulte obligado facilitarla conforme a las reglas del anterior apartado A- no se facilitará cuando el acceso suponga un perjuicio para uno o varios de los bienes enumerados en el artículo 14.1 de la LTAIBG y la limitación sea justificada, proporcionada a su objeto y finalidad de protección y haya tenido en cuenta las circunstancias del caso concreto, especialmente la concurrencia en el mismo de un interés superior que justifique el acceso.*
- b) Tampoco se facilitará cuando el acceso afecte a uno o varios empleados o funcionarios públicos que se encuentren en una situación de protección especial –p. ej. la de víctima de violencia de género o la de sujeto a una amenaza terrorista-, que pueda resultar agravada por la divulgación de la información relativa al puesto de trabajo que ocupan.*

En este último caso, si de los antecedentes obrantes en poder del órgano, organismo o entidad responsable de la información se deduce razonablemente que alguno o algunos de los empleados concernidos por una solicitud de información pudiera hallarse en una situación de protección especial, el órgano, organismo o entidad responsable deberá recabar del o los afectados la información necesaria para dilucidar si efectivamente se da el supuesto y proceder en consecuencia con la respuesta.

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 estaría obligado a facilitar 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 29 y 28 –éstos últimos siempre que sean de libre designación- o equivalente prevalece el interés público en la divulgación de la información sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal y que en los puestos de niveles inferiores prevalece el interés individual en la protección de los derechos fundamentales citados.
- c) Un caso particular sería el del personal no directivo que ocupa puestos de nivel 30 de libre designación –Vocales Asesores, asesores técnicos o equivalentes-. En este caso, se entiende que prevalece el interés público sobre el individual cuando se trata de puestos de carácter ejecutivo o que tienen intervención directa en el proceso de toma de decisiones del órgano, organismo o entidad de que se trate y que prevalece el interés individual cuando se trata de puestos de carácter estrictamente staff con funciones de asesoramiento técnico especializado.



- 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 B del precedente epígrafe 1 respecto a la aplicación del artículo 14.1 de la LTAIBG 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 los 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 porque 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 porque percibirse en el futuro con la misma cuantía.

Hechas estas salvedades, los criterios expuestos en los precedentes apartados A y B son de toda 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.

6. Por lo anteriormente expuesto, debe desestimarse la Reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** las reclamaciones presentadas por [REDACTED] contra las resoluciones del MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD de 8 de marzo de 2016.

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, 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 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez