



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2833/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: INSS/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: empleo público, retribuciones, productividad, disposición adicional 1.2 LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 8 de octubre de 2025 la reclamante solicitó al INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (en adelante, INSS), 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), la siguiente información (n.º GESAT 00001-00109211):

«Solicito copia o detalle de los listados en los que conste la distribución del complemento de productividad entre el personal funcionario del INSS Dirección Provincial de la Seguridad Social de [provincia], sección Ingreso Mínimo Vital, desde el 16 de octubre de 2020, momento en que se pone en marcha el programa de Ingreso Mínimo Vital».

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



2. Mediante resolución de 5 de noviembre de 2025, el INSS inadmite la solicitud en los términos siguientes:

«Esta entidad resuelve inadmitir el acceso a la información solicitada por considerar que su solicitud tiene un objeto no justificado con la finalidad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG) y por aplicación de lo establecido por la disposición adicional primera apartado 2 de esa Ley toda vez que el objeto de su solicitud, información sobre cuestiones de su ámbito profesional, se rige por una normativa específica que tiene un régimen jurídico propio de acceso a la información que es el constituido por el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

Para precisar esta circunstancia es necesario relacionar que su solicitud tiene por objeto una materia propia del ámbito de la gestión de personal del sistema de Seguridad Social con su condición de empleada pública de una Entidad Gestora de ese mismo sistema.

Bajo esta consideración, puesto que el objeto de su solicitud no es conocer cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones, sino conocer cuestiones que se relacionan con su puesto de trabajo, el acceso a la información que Vd. solicita no puede obtenerlo a través de los mecanismos que establece la LTAIPBG sino mediante los sistemas establecidos por el Estatuto Básico del Empleado Público.

Así, debe considerarse la previsión del art. 15 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, (EBEP), aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, cuando afirma que los empleados públicos tienen derechos individuales que deben ejercerse de forma colectiva, mediante, entre otras, la negociación colectiva y la participación en la fijación de las condiciones de trabajo.

Además, conforme al art. 31 del EBEP, el derecho a la representación implica la facultad de elegir representantes y constituir órganos unitarios a través de los cuales se instrumente la interlocución entre las Administraciones Públicas y sus empleados públicos; y el derecho de participación institucional se concibe como el derecho a participar a través de las organizaciones sindicales en los órganos de control y seguimiento de la actuación de la Administración. Control que no puede pretender ejercitarse de manera individual.

R CTBG

Número: 2026-0595 Fecha: 02/06/2026



En definitiva, el derecho a obtener la información que Vd. solicita no puede ejercerlo de manera individual sino a través de los representantes de los empleados/a públicos que establece el EBEP».

3. Mediante escrito registrado el 19 de noviembre de 2025, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24² LTAIBG](#) en la que pone de manifiesto su disconformidad con la resolución, considerando que no concurre ninguna de las causas de inadmisión previstas por el artículo 18 LTAIBG.
4. Con fecha 20 de noviembre de 2025, el Consejo trasladó la reclamación a la Unidad de Información y Transparencia Singular de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 4 de diciembre de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito del INSS en el que reitera los argumentos expuestos en la resolución.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «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».

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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información relativa a la cuantía de las productividades abonadas en la sección de Ingreso Mínimo Vital de una de las direcciones provinciales del INSS *desde el 16 de octubre de 2020*.

El INSS resuelve la inadmisión de la solicitud, alegando que, dada la condición de empleada pública de la solicitante, y que el objeto de la solicitud guarda conexión con su puesto de trabajo, resultan aplicables como régimen específico de acceso a la información los artículos 15 y 31 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante, EBEP), en virtud de lo previsto por el apartado segundo de la disposición adicional primera LTAIBG.

4. Centrada la cuestión en estos términos, y entrando ya en las causas de inadmisión, cabe recordar que la Disposición adicional primera de la LTAIBG indica en su apartado segundo que «*se registrarán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información*».

Por lo que concierne a la aplicabilidad de la Disposición adicional primera, segundo apartado, de la LTAIBG, debe recordarse que según consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo, la LTAIBG únicamente queda desplazada en su aplicación como ley básica y general cuando existan en nuestro ordenamiento otras normas con rango de ley que cumplan una de las siguientes condiciones: (a) establezcan una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, o (b) contengan regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho e impliquen un régimen especial diferenciado del general; siendo en todo caso de aplicación subsidiaria en los extremos no regulados en las



normas sectoriales [por todas: Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:871)].

Y, en particular en lo que aquí interesa, el Tribunal Supremo ya ha determinado que la información que la Administración pueda facilitar a la representación sindical de acuerdo con el régimen previsto por el EBEP no obsta al derecho de acceso a la información pública. En concreto, la STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) expresó lo siguiente:

«Es el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, el que resulta de aplicación «al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las siguientes Administraciones Públicas» (art. 2).

En dicha norma se establece un régimen diferenciado entre la negociación colectiva (arts. 32 a 38) y la representación de los empleados (art. 39 a 44). Pero, tal y como afirma el representante legal de la Junta de Personal de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Valencia, el hecho de que se estén desarrollado negociaciones con los representantes sindicales y que se les proporcione información en las mesas de negociación correspondientes para que puedan ejercer sus funciones sindicales, no puede privar a los órganos de representación del acceso a la información pública sobre temas que conciernen al personal que representa, pues la Junta de Personal tiene derecho a conocer los objetivos de los que depende el concreto reparto de las distintas bolsas de productividad, los criterios seguidos para su distribución y las instrucciones emitidas para efectuarlo, al tratarse de una información directamente relacionada con las retribuciones de los empleados públicos.

No existe ningún precepto que limite o excluya el derecho a obtener dicha información con independencia de la actuación de los sindicatos que intervienen en la negociación colectiva, antes al contrario el art. 40 del propio Estatuto, establece un derecho a ser informados de forma independiente».

5. En este caso, la Administración señala que la normativa específica aplicable al caso viene dada por los artículos 15 y 31 EBEP, afirmando que *«el derecho a obtener la información que la reclamante solicita, dada su condición de empleada pública, no puede ejercerlo de manera individual sino a través de los representantes de los empleados/a públicos que establece el EBEP»*. Este Consejo, de acuerdo con lo expuesto, aclara que ninguna persona empleada pública encuentra limitado el derecho de acceso a la información que le corresponde a título individual por las mencionadas disposiciones, ni por ninguna otra contenida en el EBEP, tampoco en



aquellos casos, como el presente, en los que se solicita información vinculada al puesto de trabajo de la persona solicitante. En consecuencia, no aplica en estos casos el apartado segundo de la Disposición adicional primera LTAIBG, y, esta norma no se ve desplazada por el EBEP, ni total ni parcialmente.

En efecto, el artículo 15 EBEP se refiere a los derechos individuales que se ejercen de forma colectiva (libertad sindical, negociación colectiva, participación en la determinación de las condiciones de trabajo, huelga, conflicto colectivo y reunión) y el artículo 31 EBEP se refiere al ejercicio de los derechos a la negociación colectiva, representación y participación institucional. En fin, como se ha adelantado, ninguno de estos artículos se refiere al ejercicio del derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 12 LTAIBG, ni, por tanto, configura una restricción de las personas empleadas públicas a solicitar, en el propio nombre, información pública de acuerdo con lo previsto por la LTAIBG, incluso la referente al ámbito de actuación pública correspondiente a su puesto de trabajo.

6. Sentado lo anterior, no puede desconocerse que según ha señalado este Consejo en múltiples resoluciones (véanse, por todas, las recientes R CTBG 512/2024, de 9 de mayo y R CTBG 530/2024, de 14 de mayo), los datos relativos a las retribuciones variables que perciben los empleados de una organización no son datos meramente identificativos, a los que se refiere el artículo 15.2 LTAIBG, ni tampoco pertenecen a las categorías especiales reguladas en el artículo 9 del Reglamento (UE) 2016/679 General de Protección de Datos (RGPD) a los que se refiere el artículo 15.1 LTAIBG, por lo que, como regla, es preciso llevar a cabo la ponderación suficientemente razonada que exige el artículo 15.3 LTAIBG —a fin de determinar si resulta prevalente el interés público en divulgar la información o la protección del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal de los afectados—. A estos efectos, en el Criterio Interpretativo conjunto AEPD/CTBG 1/2015 se indica que, cuando se solicite las retribuciones ligadas al rendimiento o a la productividad con identificación de todos o alguno de sus perceptores, habrán de observarse las siguientes pautas:

«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 los 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 el



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:

- 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».

7. En relación con los puestos de nivel 30, 29 y 28 (éstos últimos siempre que sean de libre designación) o equivalentes, de acuerdo con el Criterio 1/2015 conjunto del CTBG y la AEPD al que se ha hecho referencia, es claro que prevalece el derecho de acceso a la información sobre retribuciones de empleados públicos, sin que sea preciso el consentimiento expreso de los mismos, por lo que debe facilitarse la información con identificación de los perceptores.

Con independencia de ello, en el caso que nos ocupa, el alcance del derecho de acceso se extiende más allá de lo establecido con carácter general en dicho Criterio



para las solicitudes realizadas por personas no pertenecientes al organismo o entidad afectada, pues concurre la particularidad de que la solicitante, tal y como expone el INSS, es una empleada pública cuyo puesto pertenece a la unidad respecto de la cual solicita la información. En tal supuesto, en la ponderación del artículo 15.3 LTAIBG ha de tomarse en consideración también esta circunstancia especial, por lo que el peso específico del derecho de acceso es superior al que se aprecia cuando la solicitud procede de una persona ajena a la organización. Por otra parte, la injerencia en la esfera personal de los afectados, derivado del conocimiento de sus retribuciones por un trabajador de la propia organización, es sensiblemente inferior a la producida por su divulgación a terceros no pertenecientes a la misma entidad.

8. En definitiva, como ya se ha indicado, aplicando la regla general que exige que la decisión sobre el acceso a las retribuciones de los funcionarios y empleados públicos se adopte mediante la ponderación prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG, la conclusión ha de ser la de reconocer en este caso, atendidas las circunstancias concurrentes, el pleno derecho de acceso a la información solicitada.

Debe recordarse que esta pretensión de acceso, como ya se señaló en la aludida R CTBG 512/2024, de 9 de mayo, *«entronca claramente con el interés público en conocer cómo se reparten fondos públicos en concepto de retribuciones variables a los concretos funcionarios de un órgano, organismo o entidad, con la finalidad de valorar si se han producido arbitrariedades, abusos o discriminaciones injustificadas y, en definitiva, poder exigir la correspondiente rendición de cuentas a una Administración Pública en un ámbito tan esencial para detectar un buen o mal funcionamiento como es la gestión del dinero público en relación con las retribuciones no fijas de los funcionarios, que tienen como finalidad la mejora de resultados y de la eficacia de la acción pública»*. Como se recordó también en esta resolución del Consejo, dicho interés público se ha reconocido, por ejemplo, en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 23 de noviembre de 2018 (recurso de apelación 53/2018), en cuyo fundamento de derecho tercero se recoge lo siguiente: *«[p]or consiguiente, el art.15 de la Ley de Transparencia 19/2013 lo que obliga es a realizar una adecuada ponderación de los intereses en conflicto; ponderación debidamente realizada por el Juez a quo, en el sentido de que resulta procedente dicho acceso a una información que contribuye a la transparencia y justificación de la objetividad de la Administración en el reparto de la productividad»*.

9. En consecuencia, no cabe considerar que las razones aducidas por el INSS permitan fundamentar ni la inadmisión de la solicitud ni la denegación de acceso, por lo que, dado que lo interesado tiene la condición de información pública y no se ha justificado la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG, ni la



conurrencia de una causa de inadmisión de su artículo 18, procede la estimación de esta reclamación, a fin de que sea facilitada la información solicitada relativa a las productividades de los puestos de nivel 30 y 29, así como de los puestos de nivel 28 de libre designación. Asimismo, deberá facilitarse la información correspondiente a los demás puestos, en ese caso, previa la ponderación prevista en el artículo 15.3 LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación interpuesta frente a la resolución del INSS/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

SEGUNDO: INSTAR al INSS/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información:

- «(...) copia o detalle de los listados en los que conste la distribución del complemento de productividad entre el personal funcionario del INSS Dirección Provincial de la Seguridad Social de [provincia], sección Ingreso Mínimo Vital, desde el 16 de octubre de 2020, momento en que se pone en marcha el programa de Ingreso Mínimo Vital

TERCERO: INSTAR al INSS/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

R CTBG

Número: 2026-0595 Fecha: 02/06/2026

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>