

R. CASACION núm.: 3876/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Gil Ibáñez

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Tercera
Sentencia núm. 769/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. Diego Córdoba Castroverde

D. José Luis Gil Ibáñez

D.^a Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.^a Margarita Beladiez Rojo

En Madrid, a 18 de junio de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 3876/2024, interpuesto por el procurador de los tribunales [REDACTED] en representación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con la asistencia letrada de [REDACTED] y por el procurador de los tribunales [REDACTED] en representación de [REDACTED] con la asistencia letrada de [REDACTED], contra la sentencia de 6 de febrero de 2024, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso de apelación número 100/2023, sobre información de

retribuciones en concepto de complemento de productividad. Ha intervenido como parte recurrida el Abogado del Estado, en representación y asistiendo a la Administración General del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Gil Ibáñez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 12 de diciembre de 2021 [REDACTED] 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, la siguiente información:

“Listado identificativo por centro de trabajo, con nombre de pila (ejemplo: Javier, Juan, Ana, etc.) y número profesional con cuantía total y área o servicio que prestan de todos los trabajadores que han sido retribuidos con complemento de productividad coyuntural en la nómina de diciembre de 2021 por acuerdo del Secretario General de Instituciones Penitenciarias de 1 de diciembre, por delegación del Ministro del Interior (Orden Int 985/2005, de 7 de abril y R.D. 139/2020, de 28 de enero).

Igualmente en el caso de la productividad coyuntural de diciembre de 2021 en el caso de personal directivo y predirectivo de instituciones penitenciarias.”

Por resolución de 3 de enero de 2022, del Ministerio del Interior, se contestó al solicitante, ofreciendo datos generales sobre productividades de personal directivo, predirectivo, y personal destacado en Centros Penitenciarios, referida al año 2021, así como a las productividades de servicios centrales, también respecto del año 2021.

Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 8 de enero de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.



Remitida la reclamación al Ministerio del Interior para que pudiera realizar alegaciones, así lo hizo en escrito de 27 de enero de 2022, en el que, sustancialmente, expuso que:

"[...] Tal y como se informó en la respuesta dada inicialmente en lo relativo a esta cuestión y otras muchas planteadas por diferentes funcionarios de IIPP, las limitaciones legalmente impuestas en materia de protección de datos personales impide ofrecer información que identifique con exactitud las cuantías retributivas de cada empleado público en particular, impedimento que alcanza a los puestos específicos de trabajo, ya que sería una vía indirecta para soslayar, en manifiesto fraude de ley, tal obligación.

Por tanto, consideramos que la solicitud de información inicialmente formulada está respondida en el informe ofrecido y ahora impugnado."

SEGUNDO.- Por resolución de 5 de julio de 2022, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se acordó:

"PRIMERO: Estimar la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del Ministerio del Interior, de fecha 3 de enero de 2022.

SEGUNDO: Instar al Ministerio del Interior a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

Listado identificativo por centro de trabajo, con nombre de pila (ejemplo: Javier, Juan Ana, etc.) y número profesional con cuantía total y área o servicio que prestan de todos los trabajadores que han sido retribuidos con complemento de productividad coyuntural en la nómina de diciembre de 2021 por acuerdo del Secretario General de Instituciones Penitenciarias de 1 de diciembre, por delegación del Ministro del Interior (Orden Int 985/2005, de 7 de abril y R.D. 139/2020, de 28 de enero).

Igualmente en el caso de productividad coyuntural de diciembre de 2021 en el caso de personal directivo y predirectivo de instituciones penitenciarias.

TERCERO: Instar al Ministerio del Interior a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante."

TERCERO.- Disconforme con dicha resolución, el Abogado del Estado, en representación del Ministerio del Interior, interpuso recurso contencioso-administrativo, que, seguido por los trámites del procedimiento ordinario con el

número 53/2022 en el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 11, terminó por sentencia de 3 de julio de 2023, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

«FALLO: Que debemos desestimar el recurso contencioso-administrativo promovido contra la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) de 5/07/2022 con referencia R-0012-2022; 100-006239, que estima la reclamación interpuesta por [REDACTED] al amparo de la Ley 19/2013, que solicitaba del Ministerio del Interior cierta información sobre determinados conceptos retributivos de su personal, confirmando el acto impugnado. Se condena en costas a la parte vencida.»

CUARTO.- Notificada dicha sentencia a las partes, la representación de la Administración General del Estado dedujo recurso de apelación, seguido con el número 100/2023 en la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que terminó por sentencia de 6 de febrero de 2024, con la siguiente parte dispositiva:

“FALLO: ESTIMAMOS el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 11, en el procedimiento núm. 53/2022, revocamos dicha resolución y, en su lugar, dictamos otra por la que estimamos el recurso contencioso-administrativo y anulamos la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estimatoria de la reclamación de información contra el Ministerio del Interior, sin costas.”

Para llegar al anterior pronunciamiento, la sentencia considera que la de primera instancia apelada desestimó el recurso jurisdiccional al entender vigente el artículo 23.3.c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, que, respecto del complemento de productividad, dispone que las cantidades percibidas por cada funcionario serán de conocimiento público de los demás funcionarios del Departamento u Organismo interesado así como de los representantes sindicales, lo que desplazaría lo dispuesto en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, para el caso de que la información afecte a datos personales, pues el

Ministerio del Interior había limitado la información proporcionada debido, precisamente, a la protección de datos personales.

Partiendo de ello, la Sala de segunda instancia razona lo siguiente:

“SEGUNDO.- El artículo 23 ley 30/1984 fue derogado expresamente por el EBEP, en la disposición derogatoria única b).

Es cierto que en la disposición final 4.3 se dice que «Hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto».

Pero esta materia no se refiere a la ordenación, planificación y gestión de recursos humanos, y respecto a los representantes sindicales ha sido sustituida por lo dispuesto en el artículo 40.1 a) EBEP, según el cual tendrán derecho a «recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento».

TERCERO.- De los razonamientos anteriores se desprende que debe hacerse el juicio de ponderación ordenado por el artículo 15.3 Ley de Transparencia que establece que «cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal».

Y valorando las circunstancias del caso concreto, en el que el solicitante es un representante del personal de Instituciones Penitenciarias, donde no se pone de relevancia un interés público en el conocimiento de los datos y más bien el impulso de una investigación prospectiva que afecta a una generalidad de personas, consideramos que no está justificado que se entregue la información solicitada que permite identificar a todos los perceptores del complemento de productividad.

En consecuencia, debemos revocar la sentencia y estimar el recurso interpuesto por la Administración General del Estado.”

QUINTO.- Notificada la sentencia, las representaciones procesales del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de [REDACTED] presentaron escritos manifestando su intención de interponer recurso de

casación, y la Sala, por auto de 18 de abril de 2024, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

SEXTO.- Recibidas las actuaciones en este Tribunal, por auto de 12 de septiembre de 2024, dictado por la Sección de Admisión, se acordó:

“1.º) Admitir el recurso de casación n.º 3876/2024 preparado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y [REDACTED] contra la sentencia dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de fecha 6 de febrero de 2024, estimatoria del recurso de apelación n.º 100/2023.

2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si, conforme a la normativa existente contenida en el artículo 23.3 c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, la Disposición Final 4.3 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del EBEP, así como en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, los representantes sindicales tienen derecho a acceder a la información pública relativa a las cantidades que perciba cada funcionario en concepto de complemento de productividad.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación son el artículo 23.3 c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública; la Disposición Derogatoria Única b), la Disposición Final 4.3 y el artículo 40.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del EBEP, así como el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras cuestiones o normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

[...]”

SÉPTIMO.- La representación de [REDACTED] presentó escrito de interposición del recurso de casación, el 31 de octubre de 2024, en el que, tras realizar las alegaciones que consideró procedentes, terminó suplicando a la Sala:

"[...] dicte Sentencia por la que, casando y anulando la Sentencia recurrida ya referenciada, declare conforme a Derecho la Sentencia n.º 88/2023, de 3 de julio de 2023 dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 11 y, en consecuencia, la resolución del CTBG de 5 de julio de 2022 con referencia R-0012-2022; 100-006239, que estima la reclamación interpuesta por [REDACTED] funcionario del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias, destinado en el Centro de Penitenciaría de Málaga y miembro de la Junta de Personal de la provincia de Málaga, al amparo de la Ley 19/2013, que solicitaba del Ministerio de Interior cierta información sobre determinados conceptos retributivos de su personal."

OCTAVO.- La representación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno también presentó escrito de interposición de recurso de casación, el 7 de noviembre de 2024, en el que, una vez realizadas las alegaciones correspondientes, solicitó de la Sala:

"[...] que se dicte sentencia que declare que conforme a la normativa existente contenida en el artículo 23.3 c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, la Disposición Final 4.3 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del EBEP, así como en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, los representantes sindicales tienen derecho a acceder a la información pública relativa a las cantidades que perciba cada funcionario en concepto de complemento de productividad."

Para terminar suplicando se:

"[...] dicte en su día Sentencia que estime el presente recurso, case y anule la sentencia recurrida y desestime íntegramente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ministerio del Interior contra la Resolución del CTBG 82/2022, de 5 de julio."

NOVENO.- Dado traslado a la representación de la Administración General del Estado para que pudiera oponerse al recurso de casación, así lo hizo, por escrito de 10 de enero de 2025, en el que, una vez efectuadas las alegaciones que consideró pertinentes, entendió:

"[...] que la respuesta que debería darse a la cuestión de interés casacional objetivo determinada en el Auto de admisión sería la siguiente:

Conforme a la normativa existente en la fecha de la solicitud de información y de la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, las juntas de personal y los delegados de personal, en sus respectivos ámbitos, tienen derecho a recibir información sobre los datos referentes a la devolución de las retribuciones, pero no a conocer la cantidad percibida por cada empleado en concepto de complemento de productividad."

Finalizando con la súplica de que:

"[...] se fije doctrina en los términos señalados y se declare que no ha lugar al [recurso de casación]."

DÉCIMO.- La representación procesal del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno presentó, con fecha 13 de enero de 2025, escrito solicitando se le tuviera por no opuesto al recurso de casación formulado por [REDACTED]

UNDÉCIMO.- Concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo del recurso de casación el día 9 de junio de 2026, fecha en la que tal diligencia ha tenido lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto y planteamiento del recurso de casación

1. La sentencia impugnada

La sentencia impugnada en este recurso de casación, de 6 de febrero de 2024, de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, estimó el recurso de apelación número 100/2023,



interpuesto por el Abogado del Estado, en la representación que le es propia, contra la sentencia de 3 de julio de 2023, dictada por el Magistrado-Juez del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 11, en el procedimiento ordinario número 53/2022, que había desestimado la impugnación judicial formulada por aquella misma parte contra la resolución de 5 de julio de 2022, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que acogió la reclamación formulada por [REDACTED], ordenando al Ministerio del Interior entregar al solicitante determinada información relativa al complemento de productividad percibido por personal de Instituciones Penitenciarias.

En concreto, el interesado había pedido que se le comunicara un listado identificativo por centro de trabajo, con nombre de pila y número profesional, del personal que percibió complemento de productividad en nómina de diciembre de 2021 en virtud de acuerdo del Secretario General de Instituciones Penitenciarias, concretando cuantía y servicio en el que prestan funciones, así como la productividad percibidas en tal fecha por el personal directivo y predirectivo de Instituciones Penitenciarias.

Ante la respuesta ofrecida por el Ministerio del Interior, con cifras globales, dedujo reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que fue acogida, si bien el Abogado del Estado, en representación de la Administración del Estado, interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue desestimado sobre la base, en cuanto al fondo, de la vigencia del artículo 23.3.c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (en adelante, Ley 30/1984), a cuyo tenor las cantidades percibidas por cada funcionario en concepto de complemento específico es de conocimiento público de los demás funcionarios del Departamento u Organismo interesado, así como de los representantes sindicales.

Sin embargo, la Sala de apelación entendió que, con el detalle que se consigna en los antecedentes de hecho de esta sentencia, el precepto citado fue derogado expresamente por el Estatuto Básico del Empleado Público (en



adelante, EBEP), conforme a lo previsto en la disposición derogatoria única.b) del mismo, siendo aplicable lo previsto en el artículo 40.1.a) de dicho EBEP, lo que ha de conjugarse con lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, Ley 19/2013), debiendo realizarse el juicio de ponderación previsto en su artículo 15.3, en cuya virtud, valorando las circunstancias del caso, no está justificada la entrega de la información solicitada, que permite identificar a todos los perceptores del complemento de productividad.

2. El auto de admisión

El auto de admisión del recurso de casación considera necesario que hagamos un pronunciamiento sobre si, conforme a las reglas contenidas en el artículo 23.3 c) de la Ley 30/1984, en la disposición final 4.3 del EBEP y en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, los representantes sindicales tienen derecho a acceder a la información pública relativa a las cantidades que perciba cada funcionario en concepto de complemento de productividad.

Siendo los indicados preceptos los que, en principio, debemos interpretar.

3. Posiciones de las partes

A. Los escritos de interposición del recurso de casación

a) De la representación procesal de [REDACTED]

El escrito de interposición del recurso de casación del solicitante de la información comienza exponiendo antecedentes de interés para afirmar la errónea interpretación que hace la sentencia impugnada del apartado 3 de la disposición final cuarta del EBEP, puesto que, a diferencia de lo sostenido en dicha sentencia, las retribuciones por complemento de productividad sí que son reguladas por las normas sobre ordenación, planificación y gestión de



recursos humanos, como han admitido los pronunciamientos que cita de Salas de lo Contencioso-Administrativo de Tribunales Superiores de Justicia.

Partiendo de ello, el artículo 23 de la Ley 30/1984, dice, se encuentra vigente, puesto que no ha sido dictada ninguna Ley de Función Pública ni norma reglamentaria de desarrollo sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos mediante la cual se regule la retribución por complemento de productividad.

Tampoco el EBEP regula el complemento de productividad ni proscribe un régimen de acceso a la información sobre éste.

En este punto, hace suyos los razonamientos de la sentencia apelada discrepando de la que la revoca, aquí impugnada en casación, insistiendo en la vigencia del artículo 23 de la Ley 30/1984.

En apoyo de su tesis invoca lo expuesto en la sentencia de esta Sala de 15 de octubre de 2020 (recurso 3846/2019), cuando proclama, entre otras cosas, que el artículo 40.1 del EBEP no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013 ni limita el derecho a tener acceso a otros datos distintos de los previstos en dicho EBEP.

Enlazando con lo anterior, razona sobre la caracterización del derecho de acceso a la información para, en concreto, analizar la gestión del dinero público en relación con las retribuciones no fijas de los funcionarios, lo que constituye un interés público reconocido en las sentencias que menciona de distintos órganos judiciales, habida cuenta, igualmente, de que el solicitante de la información es miembro de la junta de personal.

En este sentido, reprocha a la sentencia recurrida que no haya tenido en cuenta los criterios determinados en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013 indicando: (i) que la condición de miembro de la junta de personal no afecta

negativamente al derecho a solicitar la información, sino todo lo contrario; (ii) que existe un evidente interés público en conocer este tipo de informaciones, pues contribuyen a la transparencia y justificación de la objetividad de la Administración en el reparto de la productividad; (iii) que no hay ningún indicio de que se pretendiera en el caso una investigación prospectiva, como afirma la sentencia; y (iv) que la petición se refería en concreto al personal directivo y predirectivo de instituciones penitenciarias, extremo que la sentencia no valora ni tiene en cuenta.

Finalmente, tras la cita y transcripción parcial de algunos párrafos de sentencias de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo formula unas conclusiones en el sentido resultante de su argumentación, pretendiendo que se declare la conformidad a Derecho de la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

b) De la representación procesal del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

El escrito de interposición del recurso de casación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno reseña diversos antecedentes para pasar a exponer las normas del ordenamiento jurídico y la jurisprudencia que se consideran infringidas por la sentencia impugnada, efectuando un planteamiento general en el que se afirma la vigencia del artículo 23.3.c) de la Ley 30/1984, reprochando la infracción de la doctrina de esta Sala del Tribunal Supremo y, con carácter subsidiario, la vulneración del artículo 15.3 de la Ley 19/2013.

Desarrollando este planteamiento, razona sobre la aplicación indebida por la Sala de instancia de la figura de la derogación tácita, dado que el EBEP no regula el complemento de productividad ni el régimen de acceso a la información sobre éste, estando en vigor la norma citada de la Ley 30/1984.



A continuación, señala esta parte recurrente que la sentencia impugnada introduce un matiz no previsto por el legislador, contradiciendo el artículo 2.2 del Código Civil y el criterio interpretativo de esta Sala, pues el propio legislador introdujo en la disposición derogatoria del EBEP la totalidad del artículo 23 de la Ley 30/1984, sin exceptuar ningún apartado o párrafo, como hizo con otros preceptos de esta última Ley. Además, no comparte la apreciación de la Sala de segunda instancia de que el complemento de productividad no sea materia referida a la *“ordenación, planificación y gestión de recursos humanos”*.

También estima que el artículo 40.1 del EBEP no es base suficiente para entender derogado el artículo 23.3.c) de la Ley 30/1984: por un lado, para la derogación implícita se requiere que haya identidad de materia entre las normas, resultando que los preceptos mencionados regulan materias distintas, como se sigue de las sentencias de este Tribunal Supremo que cita, en concreto, cuando establecen que el régimen de información contenido en el EBEP no desplaza el de la Ley 19/2013; por otro lado, dada la naturaleza jurídica del EBEP, en cuanto ley básica que puede coexistir tanto con la Ley 30/1984 como con las respectivas leyes autonómicas de la función pública, no existiendo incompatibilidad entre las reglas que una y otras contienen.

Tras ello, expone otros argumentos que abundan en la interpretación sostenida por la parte, a saber: que las normas autonómicas proclaman que las retribuciones de los funcionarios han de ser públicas; que el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, incluye en el artículo 119 la publicidad del complemento por desempeño que viene a sustituir el complemento de productividad; y que el proyecto de ley de la función pública también preveía la publicidad de la retribución complementaria.

Seguidamente, desarrolla la denuncia de la infracción del artículo 15.3 de la Ley 19/2013, si bien precisa que la ponderación exigida por dicho precepto es innecesaria, al estar ya recogida en el propio artículo 23.3.c) de la Ley 30/1984. Pero es que, dice, no es correcto el juicio de ponderación que hace la sentencia impugnada entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los terceros afectados a favor de éstos, ya que no tiene en cuenta que la condición de miembro de la junta de personal no afecta negativamente al derecho a solicitar la información, sino todo lo contrario, ni el evidente interés público en conocer este tipo de informaciones, exponiendo diversos argumentos a este último respecto.

Al amparo de estas alegaciones, postula que declaremos que, conforme a lo previsto en el artículo 23.3.c) de la Ley 30/1984, en la disposición final cuarta del EBEP y en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, los representantes sindicales tienen derecho a acceder a la información pública relativa a las cantidades que perciba cada funcionario en concepto de complemento de productividad.

B. La oposición al recurso de casación

El escrito de oposición al recurso de casación presentado por la representación de la Administración del Estado comienza resumiendo los argumentos de las partes recurrentes, en el sentido de que afirman la vigencia del artículo 23.3.c) de la Ley 30/1984, y reseñando los antecedentes y la normativa aplicable para sostener que el último párrafo del citado precepto no estaba en vigor cuando se formuló la solicitud de información, sin que, además, se haya justificado el acceso en los términos previstos en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013.

Insistiendo en ello, razona que la disposición final cuarta del EBEP mantiene la vigencia temporal de normas sobre la función pública, pero siempre y cuando cumplan una doble condición: que las normas preexistentes versen sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos y que

no se opongan a lo establecido en aquel Estatuto. La previsión contenida en el segundo párrafo del artículo 23.3.c) de la Ley 30/1984 no es una norma sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos, sino sobre una materia diferente, cual es la publicidad de las cuantías percibidas por cada funcionario en concepto de complemento de productividad. Además, el artículo 40.1.a) del EBEP contiene una previsión específica sobre el alcance de la información que deben recibir las juntas y los delegados de personal en materia de retribuciones, no ya los representantes sindicales, coherente con la normativa europea al respecto.

Advierte de que el solicitante de la información, aunque miembro de una junta de personal, actuó a título individual.

Añade que el dato de la cuantía percibida individualmente por cada funcionario identificado con su nombre de pila y número profesional es un dato personal protegido, como resulta de las normas sobre este tema.

En suma, aduce que la normativa sobre función pública vigente cuando se formuló la solicitud y se dictó la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no ampara el acceso de un miembro de una junta de personal a la información relativa a las cantidades percibidas por cada funcionario en concepto de complemento de productividad.

Sentado lo anterior, advierte de que el artículo 15.3 de la Ley 19/2013 exige llevar a cabo una ponderación razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados, lo que no hizo la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y sí realiza la sentencia recurrida en casación.

Como conclusión, postula que se responda a la cuestión de interés casacional en el sentido de que las juntas de personal y los delegados de personal tienen derecho a recibir información sobre los datos referentes a la

evolución de las retribuciones, pero no a conocer la cantidad percibida por cada empleado en concepto de complemento de productividad.

SEGUNDO.- Marco jurídico

Para la resolución del presente recurso de casación debemos tener en cuenta, principalmente, tres grupos de normas:

- En primer lugar, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, el artículo 23:

“Artículo veintitrés. Conceptos retributivos.

1. Las retribuciones de los funcionarios son básicas y complementarias.

2. Son retribuciones básicas:

[...]

3. Son retribuciones complementarias:

a) El complemento de destino correspondiente al nivel del puesto que se desempeñe.

b) El complemento específico destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad. En ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo.

c) El complemento de productividad destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo.

Su cuantía global no podrá exceder de un porcentaje sobre los costes totales de personal de cada programa y de cada órgano que se determinará en la Ley de Presupuestos. El responsable de la gestión de cada programa de gasto, dentro de las correspondientes dotaciones presupuestarias determinará, de acuerdo con la normativa establecida en la Ley de Presupuestos, la cuantía individual que corresponda, en su caso, a cada funcionario.

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.

d) Las gratificaciones por servicios extraordinarios, fuera de la jornada normal, que en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía y periódicas en su devengo.

4. Los funcionarios percibirán las indemnizaciones correspondientes por razón del servicio.”

- En segundo lugar, de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, tanto el artículo 40 como sus disposiciones derogatoria y final cuarta:

“Artículo 40. Funciones y legitimación de los órganos de representación.

1. Las Juntas de Personal y los Delegados de Personal, en su caso, tendrán las siguientes funciones, en sus respectivos ámbitos:

a) Recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento.

[...]

Disposición derogatoria única.

Quedan derogadas con el alcance establecido en el apartado 2 de la disposición final cuarta, las siguientes disposiciones:

[...]

b) De la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, los artículos 3.2.e) y f); 6; 7; 8; 11; 12; 13.2, 3 y 4; 14.4 y 5; 16; 17; 18.1 a 5; 19.1 y 3; 20.1.a), b) párrafo primero, c), e) y g) en sus párrafos primero a cuarto, e i), 2 y 3; 21; 22.1 a excepción de los dos últimos párrafos; 23; 24; 25; 26; 29, a excepción del último párrafo de sus apartados 5, 6 y 7; 30.3 y 5; 31; 32; 33; disposiciones adicionales tercera.2 y 3, cuarta, duodécima y decimoquinta, disposiciones transitorias segunda, octava y novena.

[...]

Disposición final cuarta. Entrada en vigor.

[...]

2. Hasta que se dicten las leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto.”

Cabe reseñar que una fórmula similar de derogación se contenía en la precedente Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

- En tercer lugar, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el apartado 3 del artículo 15 y la disposición adicional primera:

“Artículo 15. Protección de datos personales.

[...]

3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.

d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

[...]

Disposición adicional primera. Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública.

[...]

2. Se regirán 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.”

TERCERO.- Las infracciones del ordenamiento jurídico en las que se fundamenta el recurso de casación: el derecho de los representantes

sindicales a acceder a información sobre el complemento de productividad percibido por los funcionarios públicos. Precedente

La cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia planteada en el auto de admisión del presente recurso de casación es la misma que la reseñada en el auto de 5 de febrero de 2025 (recurso 5828/2024), a la que se ha dado respuesta en la reciente sentencia de 10 de junio de 2026.

El planteamiento de las partes en aquel recurso de casación y en el que ahora nos ocupa es, sustancialmente el mismo, si bien en el presente recurso de casación, además del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno parte recurrente, y de la Administración del Estado, parte recurrida, también ha intervenido como parte recurrente el solicitante inicial de la información, cuya argumentación antes hemos sucintamente reseñado.

No obstante la última circunstancia señalada, lo cierto es que, en virtud de los principios de seguridad jurídica y de igualdad de trato en aplicación de la ley, así como por razones de unidad de doctrina, cabe reproducir la fundamentación jurídica expuesta en la sentencia precedente, no desvirtuada por las alegaciones formuladas en este recurso de casación.

En la citada sentencia razonamos lo que sigue:

“QUINTO.- Criterio de la Sala sobre el derecho de los representantes sindicales a acceder a la información pública relativa a las cantidades que perciba cada funcionario en concepto de complemento de productividad.

La respuesta a la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia sobre la que esta Sala debe pronunciarse, relativa al derecho de los representantes sindicales a acceder a la información pública relativa a las cantidades que perciba cada funcionario en concepto de complemento de productividad, dados los términos en que se ha planteado el debate en la instancia y entre las partes, conduce a dilucidar si el artículo 23.3.c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (LMRFP), en particular por



lo que se refiere a 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», se encuentra vigente.

La vigencia de esta norma, que establece el carácter público de las cantidades que perciba cada funcionario en concepto de complemento de productividad, tanto para los restantes funcionarios del Departamento u organismo interesado como para los representantes sindicales, conllevaría el derecho de estos representantes a acceder a esa información, mereciendo la cuestión planteada por el auto de admisión una respuesta positiva, sin necesidad de acudir al régimen de acceso a la información pública que establece la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Planteado el debate casacional en los términos que acabamos de reseñar, abordaremos de manera diferenciada, por un lado, el examen de la jurisprudencia sobre el acceso a la información pública del personal al servicio de las Administraciones públicas, tanto respecto de sus relaciones o catálogos de puestos de trabajo como sobre sus retribuciones y, por otro, la cuestión relativa a la vigencia del artículo 23.3.c) de la LMRFP y las consecuencias que entraña.

A/ La jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el acceso a la información pública del personal al servicio de las Administraciones públicas.

Como veremos a continuación, esta Sala del Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre el acceso a información pública del personal al servicio de las Administraciones públicas, tanto respecto de sus relaciones o catálogos de puestos de trabajo como sobre sus retribuciones, ya se solicite por personas particulares o por los representantes de los empleados públicos -Juntas de Personal-.

1.- Los órganos de representación de los empleados públicos -Juntas de Personal- no tienen un régimen propio de acceso a la información contenido en el TREBEP, que desplace las previsiones de la LTAIBG.

Nuestra jurisprudencia ha negado categóricamente que los órganos de representación de los empleados públicos cuenten con un régimen propio de acceso a la información en el 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 (TREBEP), concretamente en su artículo 40, que desplace las previsiones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG). Al respecto, hemos declarado en nuestras Sentencias núm. 1338/2020, de 15 de octubre (Rec. 3846/2019) y núm. 748/2020, de 11 de junio (Rec. 577/2019), lo siguiente:

«El derecho a acceder a la información pública se regula en términos muy amplios en la Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno, al

establecerse: «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley» (art. 12), y puede ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud (art. 17.3).

La Ley 19/2013, por lo que respecta al acceso a la información pública, se constituye como la normativa básica transversal que regula esta materia y crea un marco jurídico que complementa al resto de las normas. De ahí que la exposición de motivos de dicha norma disponga que «La Ley, por lo tanto, no parte de la nada ni colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido, supliendo sus carencias, subsanando sus deficiencias y creando un marco jurídico acorde con los tiempos y los intereses ciudadanos».

Las previsiones de esta norma tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletorias, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre («Se regirán 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»).

(...) el presente recurso se centra en primer lugar, en determinar el alcance que debe tener la previsión «un régimen jurídico específico de acceso a la información», contenida en la Disposición Adicional 1ª de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, con la finalidad de establecer si las disposiciones contenidas en el del Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, por el que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público y, en concreto, la previsión contenida en el art. 40.1 de dicha norma, prevé o no un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluya o relegue el derecho al acceso a la información en los términos previstos en la Ley de Transparencia.

El desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.

La Administración no considera aplicable el régimen de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2013 por entender que este queda desplazado por la previsión contenida en el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, en concreto en su artículo 40.1, en el que se dispone:

«Las Juntas de Personal y los Delegados de Personal, en su caso, tendrán las siguientes funciones, en sus respectivos ámbitos:

a) Recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento.

[...]

f) Colaborar con la Administración correspondiente para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento e incremento de la productividad».

A juicio de este Tribunal, el precepto transcrito no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2012, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas los empleados que representan y la información que les atañe.

Dicha norma se limita a señalar que los representantes de los trabajadores (las Juntas de Personal de Personal y los Delegados de Personal) han de recibir información sobre determinados aspectos, entre ellos «la evolución de las retribuciones del personal». Una interpretación flexible de esta norma permitiría entender que bajo la expresión «evolución de las retribuciones» se incluyen las variaciones que se producen como consecuencia de la productividad y los criterios de reparto. Pero, en todo caso, aun cuando se acogiese una interpretación más restrictiva, el precepto no impide ni limita el derecho a tener acceso a otros datos distintos, incluyendo aquellos que inciden directamente en la retribución del personal al que representan. El mero hecho de ser destinatario natural de una información concreta no equivale limitar su derecho a solicitar una información pública distinta.

En definitiva, el precepto en cuestión no fija límites o condiciones en el contenido de la información que puede solicitar y obtener las Juntas de Personal, por lo que no se constituye como un régimen jurídico específico de acceso a la información que desplace y sustituya al previsto en la Ley de Transparencia y Buen gobierno.»

Y, consecuentemente, en esas sentencias hemos fijado la siguiente jurisprudencia:

«las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para el acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.

El art. 40.1 del Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, por el que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público, no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas los empleados que representan y la información que les atañe.»

2.- El acceso a información pública sobre relaciones de puestos de trabajo que comprende datos personales de los funcionarios que los desempeñan, solicitada por los representantes de los empleados públicos.

En relación con el acceso de las Juntas de Personal de las Administraciones públicas sobre el catálogo o relación de puestos de trabajo y otros aspectos ligados a dichos puestos, entre los que se encontraban los datos personales de los funcionarios que los desempeñaban, nuestra jurisprudencia se ha pronunciado en sentido favorable a tal acceso, declarando lo siguiente: «los datos identificativos recabados sobre las personas que desempeñan el puesto de trabajo en la Administración Pública se encuentran directamente relacionados con la organización y funcionamiento de un organismo público, esto es, son datos asociados al desempeño de una labor o actividad pública de la Agencia Estatal, en el que concurre un interés público relevante y tiene como finalidad suministrar una información a la Junta de Personal que representa a quienes ocupan los puestos de trabajo» [STS 1338/2020, de 15 de octubre (Rec. 3846/2019)]

Además, la Sentencia excluyó la aplicación del artículo 19.3 de la Ley 19/2013, que para el caso de que la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, prevé un trámite de audiencia previa para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas, con fundamento en que la ocupación de los puestos de trabajo controvertidos estaba sometida a publicidad.

3.- El acceso a información sobre la distribución de la parte variable de productividad de los funcionarios de una delegación de la Administración tributaria.

El acceso a información sobre la distribución de la parte variable de productividad de los funcionarios de una delegación de la Administración tributaria, fue reconocido por nuestra Sentencia núm. 748/2020 de 11 de junio (Rec. 577/2019), al amparo de lo previsto en la LTAIBG, tras concluir que no había quedado justificado que la información solicitada dificultara o impidiera la represión de ilícitos tributarios o las funciones de inspección, vigilancia y control de la Agencia Tributaria, y afirmando que «En definitiva, la transparencia y publicidad tanto los objetivos perseguidos por un ente público y su grado de cumplimiento como de los criterios de distribución de los fondos públicos, en este caso relacionados con el reparto de la retribución por productividad entre los empleados, tiene especial importancia para la ley», sin olvidar que forma parte de la información activa los aspectos económicos y presupuestarios de la actividad de las Administraciones Públicas.

4.- El acceso a información sobre retribuciones, cualificación, titulación, funciones y antigüedad de un empleado de una Autoridad Portuaria.

Sobre el acceso a información sobre retribuciones, titulación, funciones y antigüedad de un empleado de la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife solicitada por un particular, nos hemos pronunciado en nuestra Sentencia núm. 1653/2023 de 11 de diciembre (Rec. 628/2022), donde declaramos lo siguiente:

«la norma general, por lo que respecta al acceso a la información pública del personal que trabaja para organismos pertenecientes al sector público, debe ser la transparencia en los criterios de nombramiento, titulación y cualificación requerida y retribuciones percibidas.

El acceso a la información referida la retribución y la titulación exigible a los cargos de confianza o de libre designación es relevante, pues existe un destacado interés público en conocer el funcionamiento las Administraciones, organismos y entidades integrantes del sector público, propiciando la transparencia que ha de presidir su actuación lo que permitirá ejercer un control sobre la forma en que se utilizan los fondos públicos y cuáles son los criterios que han propiciado la selección de determinados puestos.

Ahora bien, ello no implica, como parece entender la sentencia impugnada y podría interpretarse a sensu contrario del Acuerdo interpretativo 1/2015 antes reseñado, que no exista también un interés público relevante en conocer las retribuciones, la cualificación y titulación exigida para aquellos que ocupan puestos técnicos en las Administraciones públicas u organismos o entidades integradas en el sector público.

También en este caso, al igual que en los cargos discrecionales, existe un interés público en conocer si los nombramientos y las retribuciones se acomodan a las normas vigentes, por lo que razones de privacidad no excluyen inicialmente la posibilidad de obtener información sobre la plantilla, la titulación o requisitos requeridos para ocupar un puesto y su retribución, pues precisamente por ser su nombramiento reglado no existe libertad para saltarse las normas en su nombramiento ni actuar de forma discrecional en la fijación de su régimen retributivo, ya que el control del uso de fondos públicos es una cuestión de un marcado interés público. De hecho, estas retribuciones son públicas y se integran en los presupuestos de dichos organismos públicos, por lo que no debería existir problema alguno para que la información sobre estos extremos fuese transparente y publica. (...) existe un interés público en conocer la titulación y las retribuciones de un puesto público relevante en el organigrama de la autoridad portuaria, aun cuando dicho cargo no sea de confianza o de libre designación. Y el acceso a esa información tiene un marcado interés público que prevalece sobre la posible afectación indirecta de la esfera de datos personales del titular de ese puesto.»

Y, en consecuencia, se fijó la siguiente jurisprudencia:

«Los datos referidos a su organigrama, plantilla y los funcionarios que prestan servicios en ella están sujetos a una obligación general de transparencia en su estructura y funcionamiento que abarca no solo una publicidad activa sino también la sujeción al deber de proporcionar información solicitada en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

El acceso a la información referida la retribución y la titulación exigida para ocupar los cargos de las Administraciones públicas o de organismos y entidades del sector público debe ser, en principio, la regla general, y no solo opera respecto de los cargos de confianza y libre designación sino también respecto del personal técnico que los integran, pues el acceso dichos puestos con la titulación necesaria y el respeto al régimen retributivo previsto forma parte del control de los entes públicos y, por tanto, tiene un destacado interés público.»

5.- El acceso a información respecto de las percepciones salariales de los Registradores de la Propiedad en relación con la gestión y liquidación de

impuestos que realizan en virtud de encomienda y la protección de datos de carácter personal.

En relación con el acceso a información respecto de las percepciones salariales de los Registradores de la Propiedad en relación con la gestión y liquidación de impuestos que realizan en virtud de encomienda y si era contrario a la protección de datos de carácter personal, tras afirmar que la información solicitada sobre el destino de fondos públicos destinados a la gestión indirecta de la recaudación de impuestos tiene un interés ciudadano relevante, hemos declarado en nuestra Sentencia STS núm. 1514/2022, de 17 de noviembre (Rec. 4457/2021) lo siguiente:

«El mismo interés que tiene el coste global de la encomienda lo tiene el coste desagregado, esto es, conocer el coste de la gestión en el ámbito territorial cubierto por cada oficina, y tal interés público sobre el destino y eficiencia del gasto público sobrepasa sin género de dudas la afectación a la esfera personal de los registradores por revelar la percepción por éstos de determinadas cantidades, esto es, por revelar de manera indirecta una parte de sus ingresos, por lo demás sometidos a una regulación pública. Pues tales ingresos afectados por la información derivan de fondos públicos procedentes de los impuestos de los contribuyentes y su destino es una gestión de naturaleza pública (la gestión, liquidación y recaudación de determinados tributos), todo ello de manifiesto interés ciudadano.

Por todo ello y tal como razonan correctamente las sentencias de instancia y apelación, en la ponderación que ordena el artículo 15.3 de la Ley de Transparencia prevalece el interés público sobre la afectación indirecta de la esfera de datos personales de los registradores consistente en revelar datos sobre ingresos de sus oficinas recaudadoras por la realización de una encomienda hecha por la Administración Pública respecto a una función pública como lo es la gestión y recaudación de impuestos.»

Esta doctrina se ha reiterado en nuestras sentencias núm. 1553/2023, de 23 de noviembre (Rec. 196/2022), núm. 1557/2023, de 23 de noviembre (Rec. 2324/2022) y núm. 1565/2023, de 27 de noviembre (Rec. 4915/2022).

Con arreglo a la jurisprudencia expuesta, en relación con el acceso a información pública del personal al servicio de las Administraciones públicas, extraemos las siguientes conclusiones:

(i) Las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno (LTAIBG), por lo que respecta al régimen jurídico previsto para el acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletorias, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la disposición adicional



primera apartado segundo de la LTAIBG. Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.

(ii) El art. 40.1 del Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, por el que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público, no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la LTAIBG, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas los empleados que representan y la información que les atañe, incluyendo aquellas que inciden directamente en la retribución del personal al que representan.

(iii) La aplicación del régimen de acceso a información pública de la LTAIBG ampara el acceso por parte de las Juntas de Personal de las Administraciones públicas al catálogo o relación de puestos de trabajo y otros aspectos ligados a dichos puestos, aunque comprenda los datos personales de los funcionarios que los desempeñan, circunstancia que no limita ni condiciona dicho acceso, pues los datos identificativos recabados sobre las personas que desempeñan el puesto de trabajo en la Administración Pública se encuentran directamente relacionados con la organización y funcionamiento de un organismo público, esto es, son datos asociados al desempeño de una labor o actividad pública de la Agencia Estatal, en el que concurre un interés público relevante.

(iv) La aplicación del régimen de acceso a información pública de la LTAIBG ampara el acceso a información sobre la distribución de la parte variable de productividad de los funcionarios de una delegación de la Administración tributaria, pues la transparencia y publicidad tanto de los objetivos perseguidos por un ente público y su grado de cumplimiento como de los criterios de distribución de los fondos públicos, en este caso relacionados con el reparto de la retribución por productividad entre los empleados, tiene especial importancia para la ley.

(v) La aplicación del régimen de acceso a información pública de la LTAIBG ampara el acceso a la información pública del personal que trabaja para organismos pertenecientes al sector público -retribuciones, cualificación, titulación, funciones y antigüedad-, pues el acceso a la información referida la retribución y la titulación exigida para ocupar los cargos de las Administraciones públicas o de organismos y entidades del sector público debe ser, en principio, la regla general, y no solo opera respecto de los cargos de confianza y libre designación sino también respecto del personal técnico que los integran. El acceso dichos puestos con la titulación necesaria y el respeto al régimen retributivo previsto forma parte del control de los entes públicos

y, por tanto, tiene un destacado interés público, que prevalece sobre la posible afectación indirecta de la esfera de datos personales del titular de ese puesto.

(vi) La aplicación del régimen de acceso a información pública de la LTAIBG ampara el acceso a información respecto de las percepciones salariales de los Registradores de la Propiedad en relación con la gestión y liquidación de impuestos que realizan en virtud de encomienda, pues es objeto de un interés ciudadano relevante, dado que tales ingresos afectados por la información derivan de fondos públicos procedentes de los impuestos de los contribuyentes y su destino es una gestión de naturaleza pública, interés público que prevalece sobre la afectación indirecta de la esfera de datos personales de los registradores.

B/ La vigencia del artículo 23.3.c) de la LMRFP y las consecuencias que entraña.

La eficacia derogatoria 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 (TREBEP) -antes de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)-, prevista en su disposición derogatoria única, se encuentra condicionada por el contenido del apartado 2 de su disposición final cuarta.

En efecto, aquella disposición derogatoria, por lo que ahora nos interesa, establece que: «Quedan derogadas con el alcance establecido en el apartado 2 de la disposición final cuarta, las siguientes disposiciones: ... b) De la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, los artículos 3.2.e) y f); 6; 7; 8; 11; 12; 13.2, 3 y 4; 14.4 y 5; 16; 17; 18.1 a 5; 19.1 y 3; 20.1.a), b) párrafo primero, c), e) y g) en sus párrafos primero a cuarto, e i), 2 y 3; 21; 22.1 a excepción de los dos últimos párrafos; 23; 24; 25; 26; 29, a excepción del último párrafo de sus apartados 5, 6 y 7; 30.3 y 5; 31; 32; 33; disposiciones adicionales tercera.2 y 3, cuarta, duodécima y decimoquinta, disposiciones transitorias segunda, octava y novena».

A su vez, el apartado 2 de la disposición final cuarta, relativa a la entrada en vigor, establece que: «2. Hasta que se dicten las leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto».

Como consecuencia de dicho régimen derogatorio, singular y complejo, los preceptos de la LMRFP derogados, entre los que se encuentra el artículo 23 de la LMRFP permanecerán vigentes en la medida que regulen la ordenación, planificación y gestión de recursos humanos y hasta que se dicten las leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo, siempre y cuando no se opongan a lo establecido en el Estatuto Básico del Empleado Público.

Esta Sala entiende que el artículo 23.3.c) de la LMRFP permanece vigente, al igual que acontece con el resto del precepto legal, dado que se cumplen las tres

condiciones exigibles para ello: (i) se inserta en la regulación de la ordenación, planificación y gestión de recursos humanos; (ii) aún no se han dictado las leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo, y (iii) su regulación no se opone a lo establecido en el Estatuto Básico del Empleado Público.

Como decimos, en primer lugar, el apartado tercero, letra c, del artículo 23 de la LMRFP, titulado “Conceptos retributivos”, se inserta en la regulación de la ordenación, planificación y gestión de recursos humanos del personal al servicio de la Administración del Estado, en particular del régimen retributivo de los funcionarios, más concretamente del complemento de productividad, quedando encuadrado en el capítulo V, denominado “Bases del régimen de retribuciones”.

La delimitación del objeto de esta norma, en particular, su destino a la regulación de la ordenación, planificación y gestión de recursos humanos del personal al servicio de la Administración del Estado, en el que se comprende su régimen retributivo, como es evidente, no puede hacerse contemplando aisladamente cada uno de sus párrafos, como pretende la Abogacía del Estado, sino atendiendo a la regulación contenida, en general, en el precepto legal.

La mención en la disposición derogatoria única del TREBEP al artículo 23 de la LMRFP, lo es del precepto en su totalidad, a diferencia de lo que acontece con otros artículos que cita, donde acota determinados apartados de los mismos. Ante ello, proceder al examen separado y desconectado de cada una de las normas o reglas identificables que comprende el precepto legal para discernir si versan o no sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos -con el fin de determinar su vigencia, ex disposición final cuarta.2 del TREBEP- entrañaría tal grado de inseguridad jurídica en la interpretación y aplicación de un régimen derogatorio, como el examinado, ya de por sí notablemente complejo, que resultaría inaceptable.

En segundo lugar, resulta que aún no han sido dictadas la Ley de la de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo, relativas al personal al servicio de la Administración del Estado, a que hace mención la disposición final cuarta del TREBEP, cuyas normas deberían sustituir al régimen legal sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos del personal al servicio de la Administración del Estado de la LMRFP, en relación con los preceptos citados en su disposición derogatoria.

En tercer lugar, lo previsto en el artículo 23.3.c) de la LMRFP no se opone a lo establecido en el Estatuto Básico del Empleado Público, en particular a lo dispuesto en su artículo 40.1, porque no existe identidad ratione materia entre ambas normas ni, por tanto, incompatibilidad, dado que el artículo 23.3.c) de la LMRFP regula el régimen retributivo de los funcionarios, más concretamente, el complemento de productividad, incluida su publicidad, mientras que el artículo 40.1 a) del TREBEP regula las funciones de los órganos de representación -Juntas de Personal y los Delegados de



Personal-, limitándose a señalar que los representantes de los trabajadores han de recibir información sobre determinados aspectos, entre ellos la evolución de las retribuciones de personal.

Es más, centrándonos en el acceso a información sobre el personal al servicio de la Administración del Estado, hemos entendido que el art. 40.1 del TREBEP no limita ni condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas los empleados que representan y la información que les atañe, incluyendo aquellas que inciden directamente en la retribución del personal al que representan. Y, aunque hemos hecho tal afirmación en relación con la aplicación del régimen de acceso a información pública de la LTAIBG para concluir que el art. 40.1 del TREBEP no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en aquella ley, esa conclusión resulta igualmente aplicable a la publicidad del complemento de productividad para los demás funcionarios del Departamento u Organismo interesado así como para los representantes sindicales, que establece categóricamente el artículo 23.3.c) de la LMRFP, sobre la que ninguna previsión se hace en aquel precepto legal.

Conviene recordar que con relación a la derogación tácita decíamos en la Sentencia de esta Sala núm. 1464/2021, de 13 de diciembre (recurso de casación 4486/2019 que: «Para la derogación tácita, según tiene dicho el Tribunal Supremo, se extenderá siempre a todo aquello que, en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior. Por ello exige la concurrencia de igualdad de materias en ambas leyes, identidad de destinatarios y contradicción e incompatibilidad entre los fines de ambas normas». No se aprecia esta igualdad entre el objeto de las normas concernidas.

Además, aunque no se trate de normas aplicables al caso que enjuiciamos, resulta revelador que tanto en legislación estatal como autonómica se disponga expresamente la publicidad de las retribuciones por productividad de los empleados públicos para el resto del personal de su ámbito y los representantes sindicales.

Así, el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, contempla en su artículo 119 la publicidad del complemento por desempeño, que viene a sustituir al complemento de productividad, disponiendo que: «las cantidades que perciba el personal empleado público por este concepto serán de conocimiento del resto del personal de su ámbito, así como de los representantes sindicales», reproduciendo así, casi literalmente, la previsión legal del artículo 23.3.c), último párrafo, de la LMRFP.

Igualmente, la voluntad del legislador autonómico ha sido la de otorgar publicidad a las cantidades que perciban los empleados públicos en concepto de complemento de productividad, como pone de manifiesto el hecho de que varias leyes de función pública de Comunidades Autónomas así lo hayan establecido expresamente, en términos prácticamente idénticos a los expresados en el artículo 23.3.c) de la LMRFP o con análoga amplitud, como ocurre con las leyes de la función pública de: Andalucía (Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, artículo 46.3 c.), Aragón (Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, artículo 47.2 se remite al artículo 23 de la LMFP), Asturias (Ley 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público, artículo 114.1.d.), Canarias (Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, artículo 82.3.c.), Cantabria (Ley de Cantabria 4/1993, de 10 de marzo, de Función Pública, artículo 69.1.c.), Castilla-La Mancha (Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, artículo 85.6), Castilla y León (Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, artículo 76.3.c.), Cataluña (Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública, artículo 103.1.c.), Extremadura (Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura, artículo 57.2.c.), La Rioja (Ley 9/2023, de 5 de mayo, de función pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, artículo 66.2.d.), Madrid (Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, artículo 74.e), Región de Murcia (Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia, artículo 68.3), País Vasco (Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco, artículo 122.2.d.) y Comunidad Valenciana (Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, artículo 87.2 c y d.).

Por último, en diversas y recientes sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo ha sido objeto de aplicación el artículo 23.3.c) de la LMFP, sin cuestionarse su derogación por la disposición derogatoria única del TREBEP [Sentencias núm. 277/2024, de 21 de febrero 2024 (Rec. 4339/2022) y núm. 1765/2023, de 21 de diciembre (Rec. 8898/2021).

Por todo ello, esta Sala no comparte el criterio sostenido por el Tribunal de instancia en la sentencia recurrida, y entiende que el artículo 23.3.c) de la LMRFP se encuentra vigente aún, pues no se ha visto abrogado por la disposición derogatoria única, apartado b), en relación con la disposición final cuarta, apartado 2, del TREBEP. De manera que la previsión legal de su último párrafo, referida a la publicidad del complemento de productividad de los funcionarios y consistente en 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», resulta plenamente aplicable al supuesto enjuiciado, aunque no permita dar respuesta per se de forma completa a la solicitud de acceso a información pública objeto de controversia en la instancia a la que accedió el CTBG, como aclararemos a continuación.

En efecto, sentado lo anterior y dados los términos en que expresa el precepto, al establecer de forma categórica e incondicional la publicidad de las retribuciones que por complemento de productividad perciban los funcionarios públicos, eso sí, limitada a los demás funcionarios del Departamento u Organismo interesado y a los representantes sindicales, debemos entender que se ha establecido por el legislador un régimen propio y específico sobre el acceso a un ámbito concreto de la información pública -las retribuciones como complemento de productividad que perciben los funcionarios-, alternativo al previsto con carácter general en la LTAIBG, creando una regulación autónoma que comprende con precisión los sujetos legitimados y el contenido y límites de la información que puede proporcionarse sobre esa concreta materia.

Así es, en primer lugar, limita su aplicación a determinados funcionarios -los del mismo departamento u organismo interesado- y a los representantes sindicales, sin contemplar el acceso a dicha información por otros funcionarios o particulares, y en segundo lugar, la norma se refiere a las cantidades percibidas por cada funcionario como complemento de productividad, omitiendo cualquier otra información sobre dicha retribución u otras retribuciones.

Por tanto, cabe entender que esta norma -artículo 23.3.c) de la LMRFP- desplaza la aplicación de la LTAIBG en relación con el acceso a información pública de una determinada materia o ámbito -las retribuciones complementarias de productividad-, ex disposición adicional primera, apartado segundo, de la LTAIBG, y su aplicación conduce al reconocimiento del derecho del sindicato recurrente al acceso a una parte, insistimos, solo una parte, de la información solicitada, precisamente, las cantidades percibidas por cada funcionario como complemento de productividad y los criterios de distribución sobre asignación del complemento de productividad establecidos para el año 2019 y 2020 en el Ministerio de Justicia, en plena sintonía con lo acordado por el CTBG en la resolución recurrida en la instancia.

El legislador, obviamente, en dicha norma ya contempló el eventual efecto que la publicidad de dicha información podría tener sobre la privacidad y, en particular, los datos de carácter personal de los funcionarios afectados, otorgando prevalencia a la transparencia y el acceso a información pública. Así lo confirma el hecho de que con posterioridad a la LTAIBG en legislación estatal -Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, artículo 119- y autonómica -leyes autonómicas citadas anteriormente- se

haya previsto este mismo régimen de publicidad para las retribuciones en concepto de productividad de los empleados públicos.

Verdaderamente, como comprobaremos a continuación, a la misma conclusión hubiera conducido la aplicación de la LTAIBG a la solicitud de acceso a información pública que nos ocupa, dado que, en una eventual ponderación de intereses en conflicto, con arreglo a lo preceptuado en su artículo 15.3, antes transcrito, prevalecería también el derecho de acceso a la información solicitada.

Resulta ahora oportuno recordar que la resolución del CTBG que reconoce el acceso a información pública solicitada por el sindicato, comprendía información adicional a la relativa al complemento de productividad con indicación nominal de todos los empleados públicos perceptores de productividad en todos sus niveles, consistente en «las gratificaciones extraordinarias».

Por esta razón, aunque basta aplicar la previsión legal del artículo 23.3.c) de la LMFP para reconocer el derecho de acceso del sindicato a una parte de la información solicitada -relativa al complemento de productividad-, resulta necesario aplicar los criterios establecidos en la LTAIBG para dar respuesta al acceso de información pública de forma integral.

C/ Síntesis jurisprudencial sobre el derecho constitucional de acceso a la información pública y su desarrollo legal.

Como hemos señalado, con el objeto de abordar de forma completa el acceso a información pública, solicitado por el sindicato UGT, en lo que excede de las cantidades satisfechas por productividad y restante información sobre el complemento de productividad, que encuentra amparo legal en el artículo 23.3.c) de la LMRFP, información pública que comprende las «gratificaciones extraordinarias», consideramos necesario llevar a cabo la ponderación de intereses que exige la aplicación de la LTAIBG.

Pues bien, sobre el derecho de acceso a la información pública en nuestras sentencias núm. 1119/2025, de 11 de septiembre (Rec. 7878/2024) y núm. 1196/2025, de 29 de septiembre (Rec. 4149/2022), sintetizando la jurisprudencia recaída sobre la naturaleza, el alcance y los límites de este derecho constitucional y desarrollando estos aspectos con arreglo a su configuración constitucional y legal, decíamos:

«El derecho de acceso a la información pública se reconoce, primariamente, en el artículo 105.b) de la Constitución Española que no solo incorpora un principio objetivo rector de la actuación de las administraciones públicas, derivado de exigencias de democracia y transparencia, sino también un derecho subjetivo de las personas, ejercitable frente a las administraciones, con sujetos, objeto y límites definidos en el propio precepto constitucional (vid. STC 164/2021, de 4 de octubre, FJ 3º).

Derecho subjetivo que, si bien hemos advertido, no tiene la consideración de derecho fundamental en atención a su caracterización y ubicación sistemática en la Constitución [vid. SSTs de 7 de febrero de 2023 (rec. 8005/2021), FJ 5º; de 21 de abril de 2023 (rec. 350/2022), FJ 3º; y de 29 de mayo de 2023 (rec. 373/2022), FJ 3º], sí se configura como un derecho constitucional, con contenido propio y efectivo que ni el legislador, ni el aplicador de la norma pueden desconocer [vid. STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 5º, y STS de 6 de junio de 2005 (rec. 68/2002), FJ 6º], cuyo ejercicio no cabe diferir o mediatizar por remisión al ejercicio de acciones procesales (vid. STC 164/2021, de 4 de octubre, FJ 3º), y que se encuentra estrechamente vinculado con la plena efectividad de otros principios y derechos constitucionales.

En efecto, el reconocimiento constitucional de este derecho refleja una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes al Estado democrático, en la medida que el acceso a los archivos y registros públicos implica una potestad de participación del ciudadano y facilita el ejercicio de la crítica del poder, y acorde al Estado de Derecho, en cuanto dicho acceso constituye un procedimiento indirecto para fiscalizar la sumisión de la Administración a la ley y permitir con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contencioso-administrativa [vid. SSTs de 30 de marzo de 1999 (rec. 6563/1994) y de 16 de diciembre de 2011 (rec. 4607/2009)].

Paralelamente, la jurisprudencia constitucional lo considera, junto con otros preceptos de la Carta Magna (artículos 9.2, 23.1, 27 apartados 5 y 7, 48, 125 y 129 de la CE), una de las diversas manifestaciones que contempla el texto constitucional del fenómeno participativo de los ciudadanos en las democracias actuales y al que ha sido especialmente sensible nuestro constituyente (vid. SSTC 119/1995, de 17 de julio, FJ 4º, y 175/2021, de 25 de octubre, FJ 4º).

Verdaderamente, el derecho de acceso a la información pública trasciende a su condición de principio objetivo rector de la actuación de las Administraciones públicas, para constituir un derecho constitucional ejercitable, como derecho subjetivo, frente a las administraciones, derivado de exigencias de democracia y transparencia, e inseparablemente unido al Estado democrático y de Derecho que enuncia el artículo 1 de nuestra Constitución.

Además, se trata también de un derecho constitucional subjetivo que presenta una íntima conexión con derechos fundamentales y libertades públicas, en la medida que su ejercicio puede condicionar la plena efectividad

de estos, como el derecho de participación política (artículo 23 de la CE), el derecho a la libertad de información (artículo 20 de la CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24 de la CE). Esa estrecha vinculación se advierte, igualmente, con el principio de legalidad, materializado en el sometimiento de las Administraciones públicas a la Ley y al Derecho, y su salvaguarda mediante el control que los Tribunales ejercen sobre sus actuaciones, por cuanto favorece su eficaz fiscalización por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Y, en el ámbito del Derecho internacional, que opera como pauta interpretativa conforme al artículo 10.2 de la CE, es destacable tanto el reconocimiento expreso del derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental en sí mismo, cual sucede en el artículo 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, donde se dispone que: «Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte», como su vinculación y entendimiento instrumental del derecho a la libertad de expresión y a la información, como ocurre con el artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, según la Observación General CCPR/C/GC/34 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, pues aquel precepto que reconoce el derecho a la libertad de expresión «enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos» (vid. parágrafo 18), y con el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos que reconoce el derecho a la libertad de expresión, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que lo interpreta, a la que haremos referencia más adelante.

(...)

El actual desarrollo legal del derecho de acceso a la información pública, tal y como lo prevé el artículo 105.b) de la CE, se contiene en los artículos 12 a 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), que constituye la normativa básica transversal que regula esta materia, al tiempo que complementa al resto de las normas, y queda desplazada, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información, de conformidad con lo establecido por la disposición adicional primera, apartado segundo, de la LTAIBG (vid. STS de 25 de enero de 2021 (rec. 6387/2019), FJ 4º.5).

El artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose ésta, de acuerdo con el artículo 13, 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». Hemos enfatizado que la delimitación subjetiva del derecho se efectúa por la Ley en términos muy amplios, reconociéndose a "todas las personas" sin mayores distinciones (vid. STS de 25 de marzo de 2021 (rec. 2578/2020), FJ 3º.4), sin necesidad de motivar la solicitud (vid. STS de 12 de noviembre de 2020 (rec. 5239/2019), FJ 4º.7) y sin que, en todo caso, quepa excluir las solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven (vid. STS de 2 de junio de 2022 (rec. 4116/2020), FJ 2º.1).

Ello no significa que se trate de un derecho ilimitado o absoluto, pero solamente puede ser limitado por los motivos predeterminados en la ley que se encuentran en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG (vid. STC 164/2021, de 4 de octubre, FJ 3º).

El primer precepto mencionado detalla un listado de límites del derecho de acceso, que tienen por objeto la protección de los intereses que enumera el artículo y que son los siguientes: a) la seguridad nacional, b) la defensa, c) las relaciones exteriores, d) la seguridad pública, e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, f) la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, g) las funciones administrativas, de vigilancia, inspección y control, h) los intereses económicos y comerciales, i) la política económica y monetaria, j) el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, k) la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión y l) la protección del medio ambiente.

Precisa el apartado 2º del artículo 14 de la LTAIBG que la aplicación de dichos límites, cuando proceda, habrá de ser justificada y proporcionada a su objetivo y a la finalidad de protección, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y, especialmente, a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. De ello se colige, como hemos tenido oportunidad de aclarar, que los límites contemplados en este precepto no constituyen causas de exclusión (vid. STS de 16 de diciembre de 2019 (rec. 316/2018), FJ 4º.C) ni la apreciación de su concurrencia es una potestad discrecional de la Administración (vid. STS de 29 de mayo de 2023 (rec. 373/2022), FJ 4º), ni cabe su aplicación genérica, sino que exigen una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública,

por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate (vid. STS de 25 de enero de 2021 (rec. 6387/2019), FJ 4º.8), debiéndose interpretar los citados límites de forma restrictiva, a fin de no menoscabar el derecho de acceso, regulado de forma amplia en la Ley (vid. STS de 8 de abril de 2024 (rec. 681/2022), FJ 4º).

El principio de buena administración conduce también a una interpretación amplia y expansiva de este derecho constitucional, que conlleva una interpretación restrictiva de los límites oponibles al acceso a la información pública, con independencia de se exija su aplicación justificada y proporcionada, como examinaremos más adelante.

Este principio fue objeto de tratamiento en nuestra sentencia de 30 de abril de 2025 (rec. 1100/2022) en los términos que resumimos a continuación. Se infiere de los artículos 9.3 -proclama la garantía constitucional de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos-, 103 -la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho- y 106 de la CE -los Tribunales controlan la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican-.

Estos mandatos constitucionales tienen su reflejo en el artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, conforme al cual las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho, y deberán respetar en su actuación y relaciones, entre otros, los principios de buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.

Además, el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que fue proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000 en Niza (DOUE núm. 83, de 30 de marzo de 2010), ha consagrado como un derecho fundamental de la Unión Europea el derecho a la buena administración.

Por último, el principio de buena administración ha sido objeto de tratamiento jurisprudencial, en diversas sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo, de las que destacamos la Sentencia núm. 1752/2022, de 23 de diciembre de 2022 (Rec. 1763/2021) que cita otros muchos precedentes jurisprudenciales, donde hemos enfatizado su efectividad, en la medida en que del mismo derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, y hemos precisado que no se trata, por tanto, de una

mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, la transparencia y el acceso a la información pública.

En esta línea de amplio reconocimiento del derecho de acceso, el artículo 16 de la LTAIBG prevé el acceso parcial a la información cuando resulte de aplicación alguno de los límites del anterior artículo 14, pero no afecte a la totalidad de la información, salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido.».

No cabe duda que en la ponderación de los intereses en conflicto que demandan los artículos 14 y 15 de la LTAIBG adquiere singular relevancia que el objeto del derecho de acceso que se ejerce sea una información pública de interés singular para que el solicitante -sindicato UGT- pueda desempeñar su función sindical en defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios, inseparablemente, unido al derecho a la libertad sindical, en la medida que el derecho de información de los sindicatos sobre asuntos laborales y condiciones de trabajo forma parte del contenido del derecho fundamental.

El derecho a la información de los sindicatos es una manifestación del derecho fundamental a la libertad sindical, reconocido en el artículo 28.1 de la Constitución Española y desarrollado en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS), que reconoce en su art. 2.1 d) «el derecho a la actividad sindical», regulando su ejercicio dentro de la empresa en sus artículos 8 a 11, pues la libertad sindical no solo comprende el derecho de constitución, afiliación y actividad sindical, sino también el ejercicio de funciones representativas y de defensa de los intereses de los trabajadores, lo que incluye el acceso a la información relevante para el cumplimiento de esas funciones como contenido adicional del mismo.

En efecto, el contenido de la libertad sindical, consagrada en el artículo 28.1 de la CE, comprende junto a una vertiente exclusivamente organizativa o asociativa, una vertiente funcional del derecho, integrada por el derecho de los sindicatos a ejercer aquellas actividades dirigidas a la defensa, protección y promoción de los intereses de los trabajadores, en suma, a desplegar los medios de acción necesarios para que puedan cumplir eficazmente las funciones que constitucionalmente les corresponden, con la libertad de organización y actuación que les autoriza la Constitución y la Ley -como se deriva de una interpretación sistemática de los artículos 7 y 28 CE, efectuada según el canon hermenéutico del art. 10.2 CE que llama a los textos internacionales ratificados por España (Convenios núms. 87 y 98 OIT), según declara la STC nº 213/2002, de 11 de noviembre). Los sindicatos disponen de un ámbito esencial de libertad para organizarse y actuar de la forma que consideren más



adecuada a la efectividad de su acción, dentro, claro está, del respeto a la Constitución y a la Ley.

En definitiva, la disposición de información sobre asuntos laborales y condiciones de trabajo constituye un medio imprescindible para que los sindicatos ejerzan su actividad, como se deduce del artículo 9 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y del artículo 10.3 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de Agosto, de Libertad Sindical (véase sobre el particular la STC núm. 213/2002, de 11 de noviembre).

Esta es una cuestión que pone de relieve la trascendencia que adquiere tan relevante interés del solicitante de acceso en la ponderación de intereses en juego, que justifica sobradamente su prevalencia sobre la protección de los datos de identificación de los empleados públicos afectados por el acceso a la información sobre gratificaciones extraordinarias, solicitado por el sindicato y concedido por el CTBG.

No obstante, debemos recordar que el derecho de acceso a la información pública se reconoce en la LTAIBG (artículo 12) a "todas las personas" sin mayores distinciones (vid. STS de 25 de marzo de 2021 (rec. 2578/2020), FJ 3º.4), sin necesidad de motivar la solicitud (vid. STS de 12 de noviembre de 2020 (rec. 5239/2019), FJ 4º.7) y sin que, en todo caso, quepa excluir las solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven.

Por ello, esta Sala se ha mostrado favorable a reconocer el derecho de acceso a información sobre el personal al servicio de las Administraciones públicas en aspectos diversos, como catálogos o relaciones de puestos de trabajo, retribuciones, cualificación, titulación, funciones y antigüedad, incluso específicamente sobre retribuciones por productividad, en diversos pronunciamientos judiciales, antes citados y parcialmente transcritos, independientemente de que el acceso fuera solicitado por representantes sindicales o particulares.

Mas concretamente, esta Sala ha destacado que la transparencia y publicidad sobre los criterios de distribución de los fondos públicos mediante las retribuciones del personal de las Administraciones públicas tiene especial relevancia para la ley, sin perjuicio de la información activa de los aspectos económicos y presupuestarios de la actividad de las Administraciones Públicas, ante la existencia de un interés público en conocer si tales retribuciones se acomodan a las normas vigentes, ya que el control del uso de fondos públicos y el respeto al régimen retributivo es una cuestión de un marcado interés público al formar parte del control sobre los entes públicos (vid. Sentencias núm. 748/2020 de 11 de junio (Rec. 577/2019) y núm. 1653/2023 de 11 de diciembre (Rec. 628/2022).

También hemos remarcado que ese interés público, dada su singular relevancia, debe prevalecer sobre la posible afectación indirecta de la esfera de datos personales de los titulares de los puestos de trabajo, asociados al desempeño de una labor o actividad pública de la Administración, considerando que la regla general es autorizar el acceso a los datos identificativos de las personas que desempeñan puestos de trabajo en la Administración Pública, cualquiera que fuere el tipo de empleado público y régimen de provisión de puestos de trabajo, dado que se encuentran directamente relacionados con el funcionamiento y actividad de una organización pública, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, tal y como dispone el artículo 15.2 de la LTAIBG.

No cabe duda de que la condición de empleado público limita la privacidad respecto de los datos de carácter profesional vinculados al puesto de trabajo y la organización administrativa en la que sirve, en particular sus datos de identidad, especialmente, cuando se pretende el acceso a información individualizada de carácter retributivo.

De este modo, nuestra jurisprudencia ha venido reconociendo y perfilando el principio de transparencia retributiva, que conlleva la publicidad de las retribuciones de los empleados públicos, posibilitando el acceso público a dicha información en la medida que resulta necesaria para posibilitar el control ciudadano, institucional y sindical de la legalidad y la eficiencia en la utilización de los recursos públicos.

Es sabido que la transparencia, en general, sirve para reforzar el acceso a la información sobre la actividad pública y el cumplimiento de las obligaciones de buen gobierno, y en el ámbito retributivo público en particular, opera como un principio instrumental del Estado democrático, que conduce a Administraciones más inclusivas, responsables y sometidas a control público, bajo principios de buena gobernanza.

En efecto, la transparencia retributiva permite el control del gasto público y verificar la gestión de los recursos públicos bajo el principio de legalidad y la ausencia de arbitrariedad en la asignación de complementos retributivos variables, es decir, el cumplimiento del régimen jurídico retributivo aplicable, con arreglo a criterios objetivos y de acuerdo con los principios de igualdad, mérito, capacidad, imparcialidad y buena administración. Especial trascendencia tiene esta consideración cuando nos referimos a las retribuciones asociadas a conceptos de productividad o rendimiento pues su asignación y cuantificación requiere escrupuloso respeto a una evaluación del desempeño que se adecue a exigencias de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación, como exige el artículo 20.2 del TREBEP.

La exigencia constitucional de gestión y ejecución del gasto público con arreglo a criterios de eficiencia y economía, que establece el artículo 31.2 de la Constitución, y la obligación de la Administración de servir a los intereses generales y

actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, que proclama el artículo 103 de la Constitución, en conexión con el derecho de acceso de los ciudadanos a archivos y registros administrativos que establece al artículo 105.b) de la Constitución -que desarrolla la LTAIBG-, constituyen el fundamento constitucional de este principio de transparencia retributiva, por lo que la opacidad sobre las retribuciones de los empleados públicos no es una opción constitucionalmente legítima.

En definitiva, la transparencia retributiva trasciende a las exigencias de transparencia activa que establece la LTAIBG en su artículo 8 y posibilita el acceso de la ciudadanía a información retributiva de los empleados públicos, sin perjuicio de los límites que imponen los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, que habrán de ser ponderados de forma circunstanciada en cada caso, bajo la exigencia de su aplicación justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección, y frente al que no cabe oponer de forma meramente genérica la protección de los datos identificativos de los empleados públicos afectados. Este no es un límite que pueda prevalecer, sin más, frente a la proclamada transparencia retributiva y el derecho de acceso a información de tal carácter que conlleva, sin perjuicio de la protección que pudieran merecer otros datos personales especialmente protegidos o no, pues la transparencia retributiva no autoriza la difusión indiscriminada de datos personales.

Pues bien, por lo que afecta a este recurso de casación, cabe afirmar que el principio de transparencia retributiva comprende los criterios de distribución de las retribuciones complementarias y de las cantidades percibidas por los empleados públicos en tal concepto, y que opera con mayor intensidad cuando afecta a complementos de productividad o gratificaciones extraordinarias, al tratarse de conceptos expuestos a mayor riesgo de arbitrariedad o desviación de poder.

En fin, la transparencia retributiva constituye una manifestación más del principio de buena administración y un eficaz instrumento de control sobre el gasto público al servicio de la ciudadanía, ínsito en el control democrático de la Administración, que impone la publicidad de información relevante para el ejercicio del control social sobre el funcionamiento de los poderes públicos, inherente a los sistemas políticos democráticos, en general, y a nuestro Estado Democrático de Derecho, proclamado en el artículo 1 de la Constitución, en particular.

En resumen, el principio de transparencia retributiva en el empleo público constituye una manifestación del principio democrático de rendición de cuentas, en la medida que permite a la ciudadanía y los representantes de los empleados públicos el control democrático del gasto público, verificando que los recursos destinados a las retribuciones del personal se asignan con arreglo a la legalidad, bajo el principio de igualdad y respetando criterios objetivos de mérito y capacidad, así como que se gestionan con la eficiencia que demanda una buena administración.

Consecuentemente, este principio sirve al control ciudadano sobre el gasto público y favorece la confianza ciudadana en las instituciones.”

CUARTO.- Doctrina jurisprudencial que se establece en respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión del recurso de casación

Por las razones expuestas, esta Sala da respuesta en los mismos términos que la sentencia de 10 de junio de 2026 (recurso 5828/2024), citada, a la cuestión que presenta interés casacional para la formación de jurisprudencia, en interpretación del artículo 23.3.c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública; la disposición derogatoria única b), la disposición final cuarta.2 y el artículo 40.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, y el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en el sentido de que:

1.- El derecho de acceso a la información pública trasciende a su posición ordinamental como principio objetivo rector de la actuación de las Administraciones públicas, para constituir un derecho constitucional ejercitable, como derecho subjetivo, frente a las Administraciones públicas, derivado de exigencias de democracia y transparencia, e inseparablemente vinculado a los postulados informadores del Estado democrático y de Derecho.

2.- El principio de transparencia retributiva en el empleo público constituye una manifestación del principio democrático de rendición de cuentas, en la medida que permite a la ciudadanía y a los representantes de los empleados públicos el control democrático del gasto público, verificando que los recursos destinados a las retribuciones del personal se asignan con arreglo a la legalidad, bajo el principio de igualdad y respetando criterios objetivos de mérito y capacidad, así como que se gestionan con la eficiencia que demanda una buena administración.

3.- La condición de empleado público limita el ámbito de privacidad respecto de los datos de carácter profesional vinculados al puesto de trabajo y la organización administrativa en la que sirve, en particular, sus datos de identidad, especialmente, cuando se pretende el acceso a información individualizada de carácter retributivo, como ocurre con las retribuciones por productividad y gratificaciones extraordinarias.

Por ello, el acceso a tal información debe ser, en principio, la regla general, prevaleciendo el interés público que encarna sobre la posible afectación indirecta de la esfera de datos personales de los titulares de los puestos de trabajo, asociados al desempeño de una labor o actividad pública en la Administración.

4.- Los representantes sindicales tienen derecho a acceder a la información pública relativa a las cantidades que perciba cada funcionario en concepto de complemento de productividad.

QUINTO.- Resolución del recurso de casación y costas procesales

A la vista de cuanto antecede, el recurso de casación ha de ser acogido, debiendo casarse la sentencia de 6 de febrero de 2024, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso de apelación número 100/2023.

Tras casar la sentencia, conforme estipula el artículo 93.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, debemos resolver las cuestiones y pretensiones deducidas en el recurso de apelación, situándonos en la posición de la Sala de la segunda instancia, lo que conduce, por las mismas razones expuestas, a desestimar el recurso de apelación deducido por el Abogado del Estado, en la representación que le es propia, contra la sentencia de 3 de julio de 2023, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 11, que desestimó el recurso contencioso-administrativo número 53/2022 interpuesto contra la resolución de 5 de julio de 2022, del Consejo de

Transparencia y Buen Gobierno, relativa a la solicitud de información sobre la retribución en concepto de complemento de productividad formulada por D. Javier Bravo Encinas.

En cuanto a las costas procesales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139 de la Ley de esta Jurisdicción, no procede hacer expresa imposición a alguna de las partes de las costas de este recurso de casación, ni, dadas las evidentes dudas de derecho concurrentes, puestas de relieve con las dos instancias ordinarias que culminaron en pronunciamientos contrarios, de las del recurso de apelación y de las de la primera instancia.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, de acuerdo con la interpretación establecida en el cuarto fundamento de Derecho:

PRIMERO.- Declarar haber lugar al presente recurso de casación número 3876/2024, interpuesto por los procuradores de los tribunales D. Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal, en representación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y [REDACTED], en representación de [REDACTED] contra la sentencia de 6 de febrero de 2024, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso de apelación número 100/2023, que se casa y anula.

SEGUNDO.- Desestimar el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado, en representación de la Administración General del Estado, contra la sentencia de 3 de julio de 2023, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 11, que desestimó el recurso contencioso-administrativo número 53/2022 formulado por aquella misma parte contra la

resolución de 5 de julio de 2022, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que estimó la reclamación presentada por [REDACTED] contra la resolución de 3 de enero de 2022, del Ministerio del Interior, sobre acceso a información pública.

TERCERO.- No hacer expresa imposición de las costas procesales de este recurso de casación, de las del recurso de apelación ni de las de la primera instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.



NOTA.- Se advierte que, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con lo regulado en el art. 236 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los datos contenidos en esta resolución o acto de comunicación o acto de comunicación son confidenciales y su traslado o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento está prohibida, sin perjuicio de las competencias que al Consejo General del Poder Judicial se le reconocen en el art. 560.1 - 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

PUBLICACIÒN

La anterior Sentencia fue publicada en la forma acostumbrada.
Doy fe.

En Madrid, a veinticuatro de junio de dos mil veintiséis.



NOTA.- Se advierte que, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con lo regulado en el art. 236 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los datos contenidos en esta resolución o acto de comunicación son confidenciales y su traslado o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento está prohibida, sin perjuicio de las competencias que al Consejo General del Poder Judicial se le reconocen en el art. 560.1 - 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

NIG: 28079 29 3 2022 0002107
NÚMERO ORIGEN: AP 0000100 /2023
ÓRGANO ORIGEN: SECCION 7ª DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE LA AUDIENCIA NACIONAL de MADRID

C0050

Núm. Secretaría: 342/2024 H

**TRIBUNAL SUPREMO
SALA TERCERA
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

SECRETARÍA: ILMA. SRA. D.^a AURELIA LORENTE LAMARCA
RECURSO NÚM. **RCA / 0003876 / 2024**

RECURRENTE: PROCURADOR [REDACTED]
[REDACTED] MANUEL SANCHEZ-PUELLES GONZALEZ-CARVAJAL
RECURRIDO: PROCURADOR [REDACTED]
ABOGADO DEL ESTADO

DILIGENCIA.- En Madrid, a veinticuatro de junio de dos mil veintiséis. Seguidamente se procede a notificar a las partes, por los medios telemáticos (servicio Lexnet) la resolución que antecede, haciéndoles saber que contra la misma NO CABE recurso ordinario alguno. Doy fe.