



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-069101; 001-069677

N/REF: 0204/2024; 0206/2024 [acumuladas].

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: AEAT/MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA).

Información solicitada: Productividad funcionarios.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 23 de mayo y el 7 de junio de 2022 los reclamantes solicitaron al entonces MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«PRIMERO.- El artículo 23.3 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, define la productividad como parte de las retribuciones complementarias de los funcionarios públicos, y especifica 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.....”.

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



Dado que no se han publicado leyes de desarrollo del EBEP en esta materia, este precepto está plenamente en vigor.

SEGUNDO.- El derecho que nos asiste a los funcionarios de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) de la provincia de Valencia a conocer la productividad cobrada por cada funcionario de nuestro ámbito, se venía cumpliendo por parte de la Delegación Especial de Valencia proporcionando mensualmente a Sindicatos y Junta de Personal unos listados de productividad con información suficiente para cumplir su finalidad, información que los representantes de los trabajadores nos hacían llegar a los funcionarios, destinatarios principales de dicha información.

Desde el mes de febrero de 2019 la Delegación Especial de Valencia entrega a los representantes de los trabajadores unos listados de productividad en los que se ha suprimido apellidos y nombre, cuerpo de pertenencia, área, y denominación del puesto de trabajo, lo que no permite identificar a los perceptores de la productividad y por tanto hace imposible que las cantidades que percibe cada funcionario de la provincia de Valencia, sean de conocimiento de los demás funcionarios del ámbito, incumpliendo el artículo 23.3 de la Ley 30/1984 anteriormente citado.

TERCERO.- Se da la circunstancia que dentro del Ministerio de Hacienda se están aplicando dos criterios diferentes en lo que respecta al suministro de la información de la productividad pagada:

- En el ámbito del Ministerio, se entregan a la Junta de Personal listados con información suficiente sobre productividad (nombre y apellidos, grupo funcional, nivel, importe, centro directivo y subdirección,) de los funcionarios de órganos directivos dependientes, como la Dirección General de Tributos, el Tribunal Económico Administrativo o la Intervención General de la Administración del Estado, permitiendo que a través de su órgano de representación cualquier funcionario pueda conocer la productividad percibida por el resto de funcionarios de su ámbito.*
- En el ámbito de la AEAT, no se entregan a los representantes ni a los funcionarios listados con información suficiente, siendo un órgano adscrito a la Secretaría de Estado de Hacienda que forma parte del mismo Ministerio.*

Teniendo en cuenta lo expuesto, como [REDACTED], en ejercicio del derecho que se me reconoce, y aplicando el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en

R CTBG

Número: 2024-0690 Fecha: 24/06/2024



base a la doctrina jurisprudencial establecida por el Tribunal Supremo en sentencias número 748/2020 y número 1338/2020 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo

SOLICITO:

Uno.- Para que pueda conocer y analizar las cantidades de productividad que perciben mensualmente los demás funcionarios de la provincia de Valencia, solicito que se me remita mensualmente listado de productividad en el que respecto a cada perceptor conste la siguiente información:

- Año y mes*
- Apellidos y nombre*
- Nivel del Funcionario*
- Grupo del Funcionario*
- Cuerpo de pertenencia*
- Denominación del puesto de trabajo*
- Área de pertenencia*
- Cantidad mensual percibida, por cada uno de los conceptos de productividad*

Dos.- Solicito que el acceso se conceda con efectos desde enero de 2022, y por tanto se me entreguen los listados mensuales desde dicha fecha».

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 6 de febrero de 2024, los solicitantes interpusieron reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG.

En el escrito de interposición -de contenido idéntico-, tras exponer los antecedentes y fundamentos que se consideraron pertinentes, los reclamantes solicitan lo siguiente:

«(...) PRIMERO.- SILENCIO NEGATIVO Y AMPLIACIÓN DE PLAZO

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



Desconoce esta parte en este momento los argumentos que la AEAT intentará hacer valer para denegar el acceso, si es que finalmente contesta en tal sentido.

Se compartirá que si se concede una ampliación de plazo porque el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario, es porque la valoración respecto de la solicitud es la de atender la demanda de acceso, pues una denegación total de la misma solo exigiría valorar los motivos de la misma, y no el esfuerzo especial en la recopilación de la información a entregar.

En otro caso no es sino una estrategia de entorpecimiento y dilación destinada a sabotear el ejercicio del derecho de acceso.

El tiempo transcurrido, así como el hecho de que no se haya atendido a ninguno de los solicitantes de acceso, también indican que estamos ante estrategias procesales al servicio de dicha finalidad.

Actuando así se incumple la obligación de resolver de forma expresa y se obliga al administrado a un ejercicio de adivinación respecto de los teóricos fundamentos de la decisión administrativa, por lo que llegado el caso de que la AEAT insista en una denegación expresa, solicito se me dé traslado de sus alegaciones para poder formalizar las mías.

SEGUNDO.- PROCEDENCIA DEL ACCESO

A la espera de que la AEAT admita la solicitud de acceso o la deniegue de forma fundada, trasladamos brevemente a este CTBG el fundamento de esta petición

Soy [REDACTED], con destino en la [REDACTED] Soy a la vez [REDACTED].

El Acuerdo AEAT-OOSS de 28/05/2009 señala:

Conocido el criterio de Función Pública y en aplicación de la normativa vigente a la firma de la presente acta, los delegados sindicales, de las organizaciones sindicales firmantes, tendrán derecho a conocer mensualmente las cantidades que perciba cada empleado de su ámbito provincial por el complemento de productividad. (...)

El formato incluirá la siguiente información de cada perceptor, subgrupo, cuerpo de pertenencia, nivel, modalidad del complemento, identificador único, apellidos y nombre, denominación del puesto de trabajo, área de pertenencia, expresión del mes a que corresponda y la cantidad mensual por modalidad. A estos efectos cada una de las secciones sindicales indicará un representante como responsable, con su correspondiente dirección de correo electrónico, al objeto de la remisión del fichero.



Desde el mismo y hasta enero de 2019 la AEAT ha venido dando a conocer los repartos de productividad a los trabajadores a través de los representantes de los mismos, conforme al formato y procedimiento establecido en el mismo.

El derecho de los representantes de los trabajadores ha sufrido diferentes vaivenes interpretativos.

En cualquier caso, con fecha 13/02/2018 la Agencia de Protección de Datos contestó una consulta (Registro de Salida: 043463/2018) en los siguientes términos:

Respecto a la publicidad del complemento de productividad como una de las retribuciones complementarias, esta Agencia se ha pronunciado en varias ocasiones acerca de la posibilidad de acceso a los datos de productividad por parte de los funcionarios que comparten con aquellos a los que se refieren los datos, entendiendo, conforme al criterio de la Abogacía General del Estado, que dicho derecho asiste a los funcionarios, aunque en su condición de tales y no en la de representantes sindicales. Así, por ejemplo, lo mencionaba en el informe de 7 de abril de 2010, en los siguientes términos: "Teniendo en cuenta lo que acaba de indicarse, y a partir de la aplicación de las normas de protección de datos, debe recordarse que el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999 dispone que "los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido"

Por tanto, durante años la APD y la Abogacía General del Estado se han debatido en interpretar la intención del legislador respecto al derecho de los representantes sindicales, no así de los trabajadores públicos, de los que nunca tuvieron duda de que ostentaban tal derecho.

Una cuestión, la de interpretar la intención del legislador, que ha quedado resuelta por el mismo mediante el RD Ley 6/2023:

"Artículo 119 Efectos de la evaluación del desempeño (...) 4. En el ámbito de aplicación del libro segundo de este real decreto-ley y de acuerdo con el artículo 24.c) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, el complemento de desempeño es el que retribuye el rendimiento o resultados obtenidos por el personal funcionario de acuerdo con lo dispuesto en este capítulo.

Para el personal laboral, este complemento se regulará conforme a lo que se establezca en los convenios colectivos y normativa específica de aplicación.

En todo caso, 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."



La solicitud de información se hizo en mi triple condición:

a. [REDACTED]

b. [REDACTED]

c. [REDACTED]

TERCERO.- ACUMULACIÓN Como quiera que varios funcionarios de la Delegación hicimos la solicitud en idénticos términos y los procedimientos han seguido idénticos trámites, solicitamos del CTBG que acumule las reclamaciones que ahora presentamos los siguientes funcionarios de la AEAT de Valencia:

[DNI, nombre y apellidos de cuatro solicitantes]

Por todo lo expuesto,

SOLICITO se considere interpuesta la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (art. 24.1 Ley 19/2013) frente a la Resolución de referencia y considere su estimación, en los términos expuestos en la misma. Esto es:

1. Se remita la información solicitada, en los términos requeridos. Esto es, los listados mensuales de productividad de la provincia de Valencia, desde el mes de enero de 2021, con el detalle para cada perceptor de:

a. Año y mes

b. Apellidos y nombre

c. Nivel del Funcionario

d. Grupo del Funcionario

e. Cuerpo de pertenencia

f. Denominación del puesto de trabajo

g. Área de pertenencia

h. Cantidad mensual percibida, por cada uno de los conceptos de productividad

2. Que la información me sea facilitada en formato Excel

3. Para el caso de que la AEAT insista en una denegación expresa, solicito se me dé traslado de sus alegaciones para poder formalizar las mías.

4. Que se acumulen para su Resolución las reclamaciones de los funcionarios recogidos en el apartado TERCERO».

R CTBG
Número: 2024-0690 Fecha: 24/06/2024



4. Con fecha 6 y 7 de febrero de 2024, el Consejo trasladó las reclamaciones al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 17 de abril de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala:

« (...) En lo que afecta a la información requerida, se observa que dicha información se refiere a la incluida en un recurso contencioso-administrativo, PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0001234/2023 interpuesto ante la Audiencia Nacional Sala C/A Sección 7, contra la resolución del CTBG R-0896-2022 DA 69798 relacionado con una solicitud de contenido similar, S-001-069798, por lo que el acceso se encuentra condicionado por la resolución firme que se emita en dicho recurso.

Por este motivo, no es posible realizar más alegaciones que las vertidas en la defensa de la posición de la Agencia Tributaria en el recurso contencioso y, por tanto, en aplicación de la limitación contenida en el artículo 14.1 f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que establece: "la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva", debe alegarse que esta respuesta debe quedar suspendida hasta que se dicte sentencia».

5. El 18 de abril de 2024, se concedió audiencia a los reclamantes para que presentasen las alegaciones que estimaran pertinentes; únicamente se ha recibido escrito del interesado en el procedimiento de reclamación 0204-2024 el 6 de mayo de 2024 en el que se señala:

« (...) PRIMERA.- LA DECISION DE NO MOTIVAR LA DENEGACIÓN

Esta parte ha recurrido al CTBG tras no recibir contestación a la solicitud de acceso por parte de la AEAT. Tal actitud no ha supuesto un hecho aislado y puntual, sino una actuación deliberada del organismo tendente a procurar indefensión.

Es por ello necesario valorar los antecedentes de esta solicitud:

- 1. 31/05/2021: El actor presentó solicitud de acceso ante el Delegado Especial de la AEAT en Valencia junto a otros 3 compañeros funcionarios de la Delegación de la AEAT de Valencia (aporto como DOCUMENTO 01), en el que se invocaba de forma expresa la Ley 19/2013. Nunca se recibió contestación.*



2. 23/05/2022: El actor reitera la solicitud anterior por el Portal de Transparencia, cuya desestimación por silencio administrativo es el objeto de esta reclamación y alegaciones.

También fue objeto de solicitud en las mismas fechas y contenido por los mismos funcionarios del apartado anterior, que también mantienen abiertas reclamaciones ante el CTBG identificadas como 203/2024, 204/2024 y 206/2024. Ninguna de ellas fue tampoco contestada.

3. 10/06/2022: Es la fecha que figura en la Resolución Número: 2023-0327 (de 05/05/2023) del CTBG, invocada por la AEAT como pendiente de litigio, como de presentación de la solicitud de acceso "similar" en aquel caso.

4. 09/09/2022: La UDAI-AEAT da traslado al actor de su acuerdo de ampliación de plazo de un mes para resolver, fechado el 28/06/2022, en base al artículo 20 de la Ley 18/2013 ("en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario"). Nunca se llegó a contestar a ninguno de los solicitantes.

5. 13/10/2022: Se presenta reclamación ante el CTBG por un tercero, en el procedimiento S/REF: 001-069798, que dio lugar a la Resolución Número: 2023-0327 (de 05/05/2023) del CTBG invocada por la AEAT. Según consta, dicha reclamación tenía el siguiente contenido: «Se ha solicitado información de las productividades y no se ha obtenido respuesta. Se solicita certificado de silencio administrativo y tampoco se obtiene respuesta.»

En la Resolución del CTBG se señala que: "A lo anterior se suma que, en este caso, el organismo no ha contestado a la petición de alegaciones formulada en el marco de este procedimiento."

Por tanto, tal como queda acreditado, la AEAT no atendió las 4 solicitudes de 2021, ni las 5 de 2022, así como tampoco la del certificado del silencio. Y la AEAT renunció a su derecho a hacer alegaciones en defensa de su posición ante el CTBG en la solicitud que finalmente invoca que se encuentra en sede jurisdiccional (PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0001234 2023 interpuesto ante la Audiencia Nacional Sala C/A Sección 7, contra la resolución del CTBG R-0896-2022 DA 69798).

Acordó la AEAT la ampliación del plazo para resolver en base a que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hacían necesario. Esto es, se afirma que para conceder el acceso se necesita más tiempo, para finalmente ni contestar. Y contrasta la diligencia para ampliar el plazo de resolución con la medida negligencia respecto a resolver sobre lo aplazado.

Y en el presente caso, no se hacen alegaciones que fundamenten la denegación del acceso a la información, invocando ahora que: "...no es posible realizar más alegaciones que las vertidas en la defensa de la posición de la Agencia Tributaria en el recurso contencioso...". Sin que consten tales alegaciones.

SEGUNDA.- EL RECURSO AL SILENCIO COMO ESTRATEGIA PROCESAL



Defensor del Pueblo (Queja: 15012275)

“El silencio administrativo es, por tanto, una técnica dirigida a la protección de los intereses de los ciudadanos con la cual se pretende evitar que la inactividad formal de la Administración cierre el acceso del interesado a la vía jurisdiccional, provocando así su indefensión. Por ello, el silencio administrativo no es otra cosa que una ficción legal que habilita al interesado para acudir a dicha vía pero no excluye en ningún caso el deber inexcusable de la Administración de dictar una resolución expresa.

Por tanto, la figura del silencio administrativo negativo actúa en el beneficio exclusivo del ciudadano y a los solos efectos procesales. (...)

Por ello, ni la Administración puede “aplicar el silencio administrativo” o, en otras palabras, optar entre resolver en forma expresa o dejar de hacerlo, ni, en consecuencia, ampararse en la pretendida “aplicación” de dicha técnica para justificar así la omisión del deber de dictar una resolución expresa, que le viene impuesto por la norma.

3. La obligación administrativa de cumplir escrupulosamente con las normas dimanada directamente del artículo 103 de la Constitución que señala que la actuación de la Administración debe servir a los intereses de los ciudadanos, no debiendo repercutir las deficiencias de la actuación administrativa sobre los mismos, lesionando sus legítimos derechos, por lo que incumbe a las administraciones públicas regirse en sus actuaciones por los criterios de eficacia y servicio a los ciudadanos”

Conviene distinguir lo que el Defensor del Pueblo denomina “inactividad formal” de, como en el presente caso, planificación procesal. Resulta obvio que la AEAT pretende obtener una ventaja de sus incumplimientos. Tan es así, que ni tan siquiera alega ante el CTBG cuando le invita a hacerlo ante la reclamación frente a la desestimación presunta de la solicitud 001-069798.

Se pervierte así la finalidad del silencio administrativo, como mecanismo para proteger los intereses del ciudadano, para transformarlo en un mecanismo contra el mismo.

Nos recuerda el Defensor del Pueblo la relevancia constitucional de la obligación de la Administración de servir a los intereses de los ciudadanos.

Así las cosas, la estrategia administrativa destinada a procurar una peor situación del ciudadano en el procedimiento mediante el recurso al silencio administrativo intencionado:

- *Desvirtúa la finalidad del silencio.*
- *Supone un incumplimiento de relevancia constitucional.*

R CTBG
Número: 2024-0690 Fecha: 24/06/2024



El silencio administrativo, como forma de finalizar el procedimiento, conlleva para el administrado el desconocimiento del fundamento de la desestimación. Y pretender posponer para el procedimiento judicial la fundamentación de la desestimación impide al administrado combatirla en sede administrativa, con las consecuencias que conlleva para la formación del expediente y la coherencia procesal.

Supone, en suma, trasladar a sede jurisdiccional lo que era una función administrativa.

No es tarea de los tribunales resolver las reclamaciones y recursos administrativos. Su función no es generar resoluciones administrativas, sino revisar las emitidas.

En el presente caso se ha impedido el debate en sede administrativa no solo al ciudadano, sino también al CTBG, dificultando, sino impidiendo, con tal actitud que cumpla su función de promover la transparencia (art. 34 Ley 19/2013) mediante la resolución razonada de las controversias.

TERCERA.- MOTIVO DE DENEGACIÓN. LIMITACION AL ACCESO.

La UDAI presenta alegaciones invocando como causa para denegar el acceso “la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”, en la tesis de que existe una reclamación judicial respecto de una “solicitud de contenido similar”. El art. 14 no recoge motivos de desestimación, sino posibles causas para limitar al acceso.

La doctrina del CTBG respecto de los límites del art. 14 es clara y constante:

“El artículo 14 de la LTAIBG no supondrá en ningún caso una exclusión automática del derecho a la información, antes al contrario deberá justificar el test del daño (perjuicio concreto, definido y evaluable) y el del interés público para ser aplicado.”(CriterioCI/002/2015)

Las alegaciones de la AEAT obvian tal exigencia con tanto descaro, que esta parte considera que no merece extenderse en justificar que, al igual que el silencio (FD PRIMERO), estamos ante una estrategia procesal destinada a combatir el impulso de la transparencia por el CTBG y desapoderarlo en tal función.

Obtener una Resolución motivada no daña la igualdad de las partes en aquel proceso, sino que causa indefensión en este otro. Más aun cuando la AEAT nunca ha motivado las desestimaciones en sede administrativa.

En realidad, más que proteger su igualdad en el proceso, parece buscar una posición de privilegio en el mismo.

CUARTA.- SOLICITUD DE SUSPENSIÓN DE LA RESOLUCIÓN

Sostiene la AEAT en sus alegaciones que “el acceso se encuentra condicionado por la resolución firme que se emita en dicho recurso” contencioso. Y solicita en sus alegaciones



que “debe alegarse que esta respuesta debe quedar suspendida hasta que se dicte sentencia”.

Resulta relevante que la AEAT no fundamente ni siquiera ahora la denegación del acceso, ni justifique los límites del art. 14 invocados, pero solicite al CTBG que suspenda su resolución hasta que se dicte sentencia.

La AEAT ha concretado en sus alegaciones el proceso judicial en curso (PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0001234 /2023 interpuesto ante la Audiencia Nacional Sala C/A Sección 7, contra la resolución del CTBG R-0896-2022 DA 69798 relacionado con una solicitud de contenido similar, S-001-069798). Examinada la resolución CTBG R-0896-2022 DA 69798 se concluye que la AEAT no ha invocado causa alguna de desestimación durante la tramitación administrativa, ni ante el particular ni ante el CTBG.

De la lectura de la solicitud de acceso se desprende que la reclamación ha sido presentada por [REDACTED] y referida a los listados desde enero de 2022, y ante el CTBG se limitó a solicitar resolución, frente al silencio de la AEAT.

La Resolución del CTBG estimó el acceso en base a:

“A la vista de cuanto antecede, dado que la documentación solicitada tiene la condición de información pública sobre cuyo acceso ya existe una consolidada doctrina de este Consejo y de los Tribunales de Justicia, que la entidad reclamada no ha justificado la aplicación de alguno de los límites previstos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, ni la concurrencia de una causa de inadmisión de su artículo 18, este Consejo debe proceder a estimar la reclamación presentada.”

La reclamación del actor:

1. Solicita el acceso desde enero de 2021.

2. Se identifica como [REDACTED].

El silencio de la AEAT sobre el fundamento de su oposición a la demanda de acceso hacen imposible prever a esta parte el objeto del debate que se mantiene en el proceso judicial invocado. Y la suspensión de la Resolución le supondría a esta parte un nuevo motivo de indefensión, pues se le impediría la defensa de su derecho en este momento, que es cuando se está suscitando el debate ante la jurisdicción.

Esta parte no puede tener constancia de si el debate es sobre el objeto, el sujeto o el alcance de lo solicitado. Y en cualquier caso se pretende evitar que participe del mismo en la labor que los demandantes cumplen ante la jurisdicción.

Tal suspensión de la Resolución dejaría fuera del proceso y de la defensa del derecho en litigio a quien precisamente inició las actuaciones de reclamación ante la AEAT, y dejando



tales posibilidades de defensa exclusivamente en quien copió y presentó el modelo de solicitud y del CTBG.

Todo ello a salvo además de la posibilidad de desistimiento de las partes en el procedimiento.

No puede además, salvo indefensión, privar incluso del conocimiento de los razonamientos que llevan a la AEAT a la desestimación, ya que ha guardado silencio sobre los mismos hasta este momento, y esperar que se asuma el resultado de un proceso en el que se impide participar.

QUINTA.- ACUMULACIÓN

Dada la identidad de objeto en las reclamaciones 199, 203, 204 y 206/2024, se solicita su acumulación.

Por todo lo cual, SOLICITO:

1. Se estime la solicitud de acceso presentada, denegando así la petición de suspensión de la AEAT.
2. Se dé traslado a esta parte de “las alegaciones vertidas en la defensa de la posición de la Agencia Tributaria en el recurso contencioso”, ya que se afirma que son tales alegaciones las que agotan sus argumentos de desestimación».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en

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

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

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



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».

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

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide la remisión mensual del listado de productividad del personal de la Delegación especial de Valencia de la AEAT con el grado de detalle especificado en la solicitud (apellidos y nombre; nivel del funcionario; grupo de pertenencia del funcionario; cuerpo de pertenencia del funcionario; denominación del puesto de trabajo; área de pertenencia; y, finalmente, cantidad anual percibida por cada funcionario desglosada por cada uno de los conceptos de productividad) desde enero de 2022 a la fecha de solicitud, mayo de 2022.

El organismo requerido no contestó en el plazo legalmente establecido, quedando expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG. Posteriormente, en el trámite de alegaciones instado en el seno de este procedimiento de reclamación planteó la suspensión de la misma al considerar que existe una situación de litispendencia con el procedimiento ordinario PO 0001234/2023, relativo al recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la precedente reclamación de este Consejo R CTBG 0327-2023, de 5 de mayo.

4. Sentado lo anterior, corresponde analizar la procedencia de la acumulación de este procedimiento de reclamación solicitado por el reclamante con los procedimientos con números de referencia 0203-2024, 0204-2024 y 0206-2024. Sobre ello ya se ha pronunciado este Consejo en su precedente resolución de fecha 24 de junio de 2024 en cuyo Fundamento Jurídico 4º, tras reproducir el objeto de las solicitudes que han dado lugar a los procedimientos de reclamación mencionados se concluía que existía una identidad sustancial e íntima conexión, requerida por el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las



Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), por una parte, entre los procedimientos de reclamación con referencia 0199-2024 y 0203-2024, y por otra entre los procedimientos de referencia 0204-2024 y 0206-2024, pero no entre los cuatro cumulativamente al ser diferente su objeto.

En este caso se aprecia esa identidad sustancial e íntima conexión en relación con los asuntos sobre los que versan las solicitudes de información que han dado lugar a los procedimientos de reclamación 0204-2024 y 0206-2024: (i) por un lado, en los dos casos se trata de procedimientos administrativos de solicitud de acceso a la información pública (en ejercicio del derecho contemplado en el artículo 12 LTAIBG); (ii) en ambos las solicitudes de acceso a la información pública se dirigen al mismo organismo de la Administración, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT); (iii) las dos solicitudes tienen el mismo objeto: la remisión mensual del listado de productividad desde enero de 2022 de la Delegación especial de Valencia de la AEAT con el grado de detalle especificado en las respectivas solicitudes (apellidos y nombre; nivel del funcionario; grupo de pertenencia del funcionario; cuerpo de pertenencia del funcionario; denominación del puesto de trabajo; área de pertenencia; y, finalmente, cantidad anual percibida por cada funcionario desglosada por cada uno de los conceptos de productividad); (iv) las reclamaciones se interponen frente a la desestimación por silencio administrativo del órgano requerido; (v) en los dos procedimientos de reclamación el órgano requerido ha empleado la misma argumentación en el trámite de alegaciones para oponerse a las pretensiones de las partes, cuya procedencia y aplicabilidad debe abordarse por este Consejo en su resolución.

En definitiva, concurre la íntima conexión que exige el artículo 57 LPAC para la acumulación, así como la identidad del órgano que resuelve y tramita el procedimiento; por lo que, de conformidad con los argumentos expuestos, y en virtud de los principios de celeridad y de eficacia administrativas, se acuerda acumular los procedimientos de reclamación 0204-2023 y 0206-2024 a fin de pronunciarse sobre ellos en una única resolución.

5. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l] a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante»*.



En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que «*con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta*».

6. Sentado lo anterior, procede recordar que la naturaleza revisora de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG impide incorporar en este procedimiento cambios sobre el contenido de la inicial solicitud de acceso —si no es para acotar su objeto— debiendo por tanto este Consejo circunscribir su examen y valoración, exclusivamente, al objeto de la solicitud formulada ante el órgano cuya decisión ahora se revisa, sin extender su pronunciamiento a otras materias no incluidas en dicha solicitud inicial.

En este caso, se ha producido una alteración del objeto de las solicitudes en la vía de reclamación, pues en aquéllas se pretendía la remisión mensual del listado de productividad desde enero de 2022 de la Delegación especial de Valencia de la AEAT con el grado de detalle especificado en las mismas, mientras que en éstas se pretende el acceso a los listados mensuales de productividad de la provincia de Valencia, desde el mes de enero de 2021, con el detalle para cada perceptor especificado. Por consiguiente, el objeto de análisis en la presente resolución se circunscribe, exclusivamente, a lo planteado en la solicitud de acceso de la que deriva la reclamación.

7. Formulada esta precisión de orden formal, corresponde abordar la pertinencia de la suspensión de este procedimiento pretendida por la AEAT. A tal efecto, el organismo requerido se limita a mencionar la existencia de un recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a una precedente resolución de este Consejo (R CTBG 327/2023, de 5 de mayo) que estima la reclamación interpuesta frente a la desestimación por silencio administrativo del entonces Ministerio de Hacienda y Función Pública de una solicitud de acceso similar a la que constituye el objeto del presente procedimiento. Añade, en este sentido que, como consecuencia de la pendencia del recurso contencioso, «*resulta aplicable la limitación contenida en el artículo 14.1 f) LTAIBG.*»



Ciertamente este Consejo ha acordado en varias ocasiones la suspensión del plazo para resolver cuando la interpretación realizada en una resolución previa (respecto de la aplicación y extensión de causas de inadmisión de solicitudes o de límites al ejercicio del derecho con relación a una solicitud de acceso) ha sido cuestionada en vía judicial y es esa interpretación, precisamente, la que resultaría aplicable al caso que se suspende por referirse a una solicitud de acceso idéntica o similar y por haberse argumentado por la Administración la denegación o restricción del acceso en los mismos términos que fueron descartados por el Consejo y que son objeto de revisión judicial.

En esos casos, en efecto, se constata que la sentencia que ha de dictarse en el procedimiento judicial pendiente ha de pronunciarse sobre las cuestiones que se plantean en la reclamación que se suspende —en la medida en que lo cuestionado es la propia *doctrina* del Consejo— por lo que el pronunciamiento judicial resulta *determinante* del sentido de la resolución. En esta línea se pronuncia el artículo 22. 1. g) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC) cuando prevé la posibilidad de suspender el plazo cuando para la resolución del procedimiento *sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento del órgano judicial*.

En este caso, sin embargo, no se aprecia ese carácter *determinante o indispensable* de la sentencia que se dicte en el proceso judicial (PO 1234/2023) para resolver esta reclamación. En efecto, no puede desconocerse que la resolución de este Consejo que la AEAT aporta como contraste para invocar la litispendencia (la citada R CTBG 327/2023), tras constatar que el organismo competente no había respondido al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que constase causa o razón que lo justificase, y, asimismo, que tampoco había contestado a la petición de alegaciones formulada por este Consejo en el marco del procedimiento de reclamación, estimó la reclamación al considerar que la documentación solicitada tenía la naturaleza de información pública, que el órgano concernido no había justificado la aplicación de alguno de los límites previstos en los artículos 14 y 15 LTAIBG con arreglo a lo establecido en el artículo 14.2 LTAIBG y, finalmente, porque tampoco concurría causa alguna de inadmisión de las contempladas en el artículo 18.1 LTAIBG.

Esto es, la fundamentación jurídica de la R CTBG 327/2023 se focalizaba en el carácter de *información pública* de lo solicitado y en el hecho de que la ausencia de invocación alguna de límites o causas de inadmisión no puede lastrar el contenido

R CTBG

Número: 2024-0690 Fecha: 24/06/2024

2



del derecho de acceso a la información, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo que allí se mencionaba y con la propia doctrina de este Consejo.

Así las cosas, la *ratio decidendi* de la resolución R CTBG 327/2023 no resulta de aplicación a este caso, pues, en este procedimiento la AEAT sí ha presentado alegaciones —en el sentido de entender aplicable el límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG y pretender la suspensión del procedimiento— que pueden ser valoradas por este Consejo. De ahí que la sentencia que dicte la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo no pueda considerarse determinante o indispensable para la resolución de esta reclamación. Y ello con independencia de las alegaciones introducidas en la demanda por la AEAT dado que forman parte de un proceso (judicial) con otros intervinientes y son desconocidas para los aquí reclamantes, por lo que no pueden ser tomadas en consideración a los efectos de impedir o paralizar un procedimiento de tutela de su derecho de acceso a información pública como el presente.

A lo anterior se añade, debe recordarse, que la mera invocación de los límites al ejercicio del derecho que prevé el artículo 14.1 LTAIBG no resulta en absoluto suficiente para entender justificada su aplicación en los términos exigidos por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, puesto que se requiere una justificación expresa y detallada que permita constatar la veracidad y la proporcionalidad de su aplicación tal como establece el artículo 14.2 LTAIBG.

8. Sentado lo anterior, no puede desconocerse que lo solicitado es información pública con arreglo a la definición contemplada en el artículo 13 LTAIBG, cuyo acceso debe decidirse, con carácter general, con arreglo al resultado que arroje la ponderación exigida en el artículo 15.3 LTAIBG, de acuerdo con el Criterio Interpretativo 1/2015, de 24 de junio, elaborado conjuntamente por este Consejo y la Agencia Española de Protección de datos (AEPD).

Ello es así porque, según ha señalado este Consejo, entre otras, en las recientes resoluciones R CTBG 512/2024, de 9 de mayo y R CTBG 530/2024, de 14 de mayo, los datos relativos a las retribuciones variables que perciben los empleados de una organización no son datos meramente identificativos, a los que se refiere el artículo 15.2 LTAIBG, ni tampoco pertenecen a las categorías especiales reguladas en el artículo 9 del Reglamento (UE) 2016/679 General de Protección de Datos (artículo 15.1 LTAIBG), por lo que es preciso llevar a cabo la ponderación suficientemente razonada que exige el artículo 15.3 LTAIBG —a fin de determinar si resulta prevalente el interés público en divulgar la información o la protección del derecho



fundamental a la protección de datos de carácter personal de los afectados—. En este sentido, en el citado Criterio Interpretativo conjunto AEPD/CTBG 1/2015 se indica que, cuando se solicite las retribuciones ligadas al rendimiento o a la productividad con identificación de todos o alguno de sus perceptores, habrán de observarse las siguientes reglas:

«a) Con carácter general, cuando el empleado público ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de los datos de carácter personal. Y ello porque, en los tres casos, el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones de los empleados públicos que ocupan ese tipo de puestos conecta directamente con su derecho a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en el que se emplean los recursos públicos y prima sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los datos de carácter personal.

b) En este sentido -y sin perjuicio de lo que se ha dicho en los antecedentes de este escrito sobre el carácter flexible y genérico de los criterios interpretativos contenidos en el mismo y sobre la competencia exclusiva de las Unidades de Información para resolver y evaluar en cada caso concreto- con el fin de contribuir a la más clara comprensión de las reglas establecidas en el precedente apartado a) y a título meramente ejemplificativo, puede decirse que el órgano, organismo o entidad responsable de la información concedería el acceso a la información sobre las retribuciones correspondientes a:

—Personal eventual de asesoramiento y especial confianza —asesores en los Gabinetes de Ministros y Secretarios de Estado-, aunque sean funcionarios de carrera en situación especial.

—Personal directivo, esto es: a) El personal expresamente identificado como tal en los Estatutos de las Agencias Estatales, los organismos y los entes públicos; b) Los Subdirectores Generales; c) Los Subdelegados del Gobierno en las provincias y c) Los cargos equivalentes en las fundaciones públicas y las sociedades mercantiles.

—Personal no directivo de libre designación. En este caso, la prevalencia del interés público sobre los derechos individuales es decreciente en función del nivel jerárquico del empleado o funcionario público, considerándose que en los puestos de nivel 30 no Subdirectores Generales o asimilados, 29 y 28 -éstos últimos siempre que sean de libre designación- o equivalentes, podría prevalecer, con carácter general, el interés público en la divulgación de la información relativa a las retribuciones de los



puestos provistos con un grado de discrecionalidad sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal y que en los puestos de niveles inferiores prevalecería, con carácter general, el interés individual en la protección de los derechos fundamentales citados».

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

Con independencia de ello, en el caso que nos ocupa, el alcance del derecho de acceso se extiende más allá de lo establecido con carácter general en dicho Criterio para las solicitudes realizadas por personas no pertenecientes al organismo o entidad afectada, pues concurre la particularidad de que ambos solicitantes son [REDACTED] respecto de la que se pide la información y, además, miembros de la [REDACTED]. En tales supuestos, en la ponderación del artículo 15.3 LTAIBG han de tomarse en consideración también estas circunstancias especiales, por lo que el peso específico del derecho de acceso es superior al que se aprecia cuando la solicitud procede de una persona ajena a la organización. Por otra parte, la injerencia en la esfera personal de los afectados, derivado del conocimiento de sus retribuciones por un trabajador de la propia organización, es sensiblemente inferior a la producida por su divulgación a terceros no pertenecientes a la misma entidad. Si a todo ello añadimos que los solicitantes son, además, representantes de los trabajadores que tiene legalmente reconocidas funciones relacionadas con sus condiciones laborales, la balanza se ha de inclinar necesariamente a favor de reconocer el derecho de acceso a la información solicitada sobre los empleados públicos de la organización con identificación de los perceptores.

A lo expuesto se añade la existencia de una previsión legal específica que establece la publicidad de las productividades en el ámbito de la organización de que se trate, contenida en el artículo 23.3.c) de la de la Ley 30/1984, de 2 de agosto de 1984, de medidas para la reforma de la Función Pública (LMRFP), que este CTBG considera vigente, según cuyo tenor *«[e]n 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».*



10. En definitiva, como ya se ha indicado, tanto si se aplica la regla general que exige que la decisión sobre el acceso a las retribuciones de los funcionarios y empleados públicos se adopte mediante la ponderación prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG, como si se atiende al hecho de que el legislador ya ha realizado la ponderación y ha establecido la obligación para la Administración de dar público conocimiento de las cantidades que perciba “cada funcionario” en concepto de retribución variable a los demás funcionarios del departamento y organismo interesado, así como a los representantes sindicales, la conclusión ha de ser la de reconocer en este caso, atendidas las circunstancias concurrentes, el pleno derecho de acceso a la información solicitada.

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

11. Finalmente, se ha de señalar que la referida circunstancia particular concurrente en este caso, de que los solicitantes son funcionarios de la Delegación de la AEAT de Valencia, miembros de la Junta de Personal y delegados sindicales, determina que no sea necesario el trámite de audiencia del artículo 19.3 LTAIBG. Y ello porque, conforme a la doctrina establecida por el Tribunal Supremo en la citada STS 3195/2020, *«el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no resulta de aplicación cuando por parte de la Junta de Personal se solicita de la Administración la información sobre el Catálogo de los puestos de trabajo desempeñados por los funcionarios a los que representa y que se contiene en los catálogos de puestos de*



trabajo, no siendo por tanto necesario el trámite de audiencia previa a los funcionarios que ocupan tales puestos de trabajo» (fundamento jurídico quinto). Exención de la aplicación del artículo 19.3 LTAIBG que resulta plenamente aplicable al caso en la medida en que la solicitud procede de funcionarios y miembros de la Junta de Personal del organismo requerido.

La conclusión alcanzada por el Tribunal Supremo en relación con estos supuestos es plenamente lógica y resulta coherente con los criterios de ponderación establecidos con carácter general por este Consejo y la AEPD en el Criterio Interpretativo 1/2015, pues la finalidad de dicha audiencia es evitar que el conocimiento público del lugar de trabajo de una persona que se encuentre en situación de especial protección pueda poner en peligro su privacidad o su integridad. Cuando los solicitantes son los representantes sindicales o los propios trabajadores, que ya tienen la información sobre quienes forman parte de la plantilla, este riesgo, por definición, no existe.

12. De acuerdo con los razonamientos expuestos, procede estimar estas reclamaciones.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR las reclamaciones 0204-2024 y 0206-2024 presentadas frente a la AEAT/MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNICIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA).

SEGUNDO: INSTAR a la AEAT/MINISTERIO DE HACIENDA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a los reclamantes la siguiente información:

Listados mensuales de productividad desde enero de 2022 hasta la fecha de presentación de la solicitud en el que respecto a cada perceptor conste la siguiente información:

- Año y mes
- Apellidos y nombre
- Nivel del Funcionario
- Grupo del Funcionario



- *Cuerpo de pertenencia*
- *Denominación del puesto de trabajo*
- *Área de pertenencia*
- *Cantidad mensual percibida, por cada uno de los conceptos de productividad*

TERCERO: INSTAR a la AEAT/MINISTERIO DE HACIENDA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a los reclamantes.

De acuerdo con el [artículo 23.17](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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