



Resolución 952/2021

S/REF: 001-059371

N/REF: R-0952-2021 / 100-006041

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES

Información solicitada: Productividad y gratificaciones extraordinarias

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó el 29 de julio de 2021 al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, 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:

«1. La cuantía total abonada durante el año 2020 en los conceptos de productividad y gratificaciones extraordinarias (en partidas individualizadas).

2. Cualquier tipo de documento o contenido (resolución, circular, mail, plan, etc.) a través de los cuales se determine cómo se reparten estas partidas, o se faciliten instrucciones para realizar el mismo.

3. Cuantía total recibida en concepto de productividad y gratificaciones extraordinarias (en partidas individualizadas) durante el año 2020 por cada uno de

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

los empleados públicos que presta (o ha prestado) servicio en Presidencia del Gobierno y en los Ministerios, sus Organismo Autónomos y Agencias Estatales.

Se ruega que se identifique individualmente a cada uno de los perceptores de puestos que se ocupen como personal eventual, así como personal titular de órganos directivos y personal de puestos de libre designación, petición que se realiza en base al Criterio interpretativo 1/2015 del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno y de la Agencia Española de datos, así como a la Sentencia de Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo número 1768/2019.

El resto de empleados igualmente debe identificarse salvo que, de la ponderación de interés, debidamente motivada, se considere que atenta contra la protección de datos personales, en cuyo caso, solicito que la información se remita con el mayor detalle posibles, por niveles, tipos de puestos, etc.».

2. El 21 de octubre de 2021 el MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES contestó a la reclamante en los siguientes términos:

«Analizada la solicitud se considera que la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros por lo que se procedió a conceder plazo de alegaciones lo que supone la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación, tal y como viene reflejado en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013.

Una vez transcurrido el plazo, y sin haber recibido alegaciones, se considera que procede conceder el acceso a la información solicitada, que consta en los anexos de este documento, realizando las siguientes precisiones:

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se crea tras la escisión del extinto Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en los Ministerios de Trabajo y Economía Social y el propio MISM. Hasta diciembre de 2020, ha sido el Ministerio raíz, es decir, el Ministerio de Trabajo y Economía Social, el encargado de gestionar los servicios comunes, incluyendo la gestión presupuestaria y el pago de nóminas, razón por la que este Ministerio no cuenta con los datos solicitados para el año 2020. A fin de poder dar respuesta a la pregunta solicitada se aportan los datos correspondientes al presente año, en concreto las productividades entre enero y agosto de 2021.

En relación con el listado de personal eventual que ocupa puesto de nivel inferior al 28, resulta preciso hacer referencia a la ponderación de intereses y derechos prevista

en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, a cuyo tenor “cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, la concesión o denegación del acceso a la información solicitada deberá decidirse mediante la ponderación 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”. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha entendido, en la resolución de distintos expedientes de reclamación ante solicitudes similares (R/417/2020 y R/420/2020), que prevalece el interés público en conocer esta información respecto de los niveles 30, 29 y 28, pero no así en los puestos de nivel inferior. Respecto a la productividad asignada al resto del personal, se adjunta la resolución en la que figura la productividad correspondiente a cada nivel del puesto desempeñado.

Por último, se remite al portal de Transparencia donde se publica de forma activa la remuneración de los Altos Cargos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones:

https://transparencia.gob.es/serviciosbuscador/contenido/retribuciones.htm?id=RET_3023&lang=es&fcAct=2021-08-03T14:36:01.072Z»

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 11 de noviembre de 2021, la interesada interpuso una reclamación en aplicación del artículo 24² de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

«Se concede únicamente la cuantía global de las retribuciones abonadas en concepto de productividad y gratificaciones extraordinarias, así como la resolución que regula el abono de dicho concepto retributivo.

Se deniega el acceso a la información relativa a las cuantías abonadas a los empleados públicos de forma individualizada, identificando a los perceptores de puestos ocupados como personal eventual, titulares de órganos directivos y personal de puestos de libre designación. La información entregada no se corresponde con el criterio interpretativo CI/001/2015 de 24 de junio. En el mismo se determina (puntos 2 y 3 del apartado II "Criterios Interpretativos") que "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

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

público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal. Y ello porque, en los tres casos, el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones de los empleados públicos que ocupan ese tipo de puestos conecta directamente con su derecho a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos y prima sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los datos de carácter personal."

En ese sentido debería concederse el acceso a la información nominal sobre las retribuciones correspondientes a personal eventual de asesoramiento y especial confianza, personal directivo, directivo y personal no directivo de libre designación (puestos de nivel 30 no Subdirectores Generales o asimilados, 29 y 28, estos últimos siempre que sean de libre designación). Igualmente debería entregarse información individual, sin identificación nominal, del resto de puestos.

La solicitud de información se realiza ajustándose a dicho Criterio interpretativo 1/2015 del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno y de la Agencia Española de Datos, así como a la Sentencia de Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo número 1768/2019 que, entre otras, han establecido los criterios respecto a solicitudes similares. La información debería entregarse en los términos fijados en dichas resoluciones.

Por último, se remite al portal de Transparencia donde se publica de forma activa la remuneración de los Altos Cargos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones:

https://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/retribuciones.htm?id=RET_3023&lang=es&fcAct=2021-08-03T14:36:01.072Z.

Sin embargo, en dicho portal viene la cuantía total sin desglosar que cantidad de ese total remunera en calidad de productividad y gratificaciones o directamente si se tiene en cuenta en esa cuantía publicada.»

4. Con fecha 12 de noviembre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 30 de noviembre de 2021 el CTBG recibió respuesta con el siguiente contenido:

«PRIMERO: La Unidad de Transparencia del Ministerio de Inclusión Seguridad Social y Migraciones respondió a la solicitud de [REDACTED] el pasado 27 de octubre de

2021, tras haber finalizado el plazo para la recepción de alegaciones realizado en lo concerniente al personal eventual del Departamento.

SEGUNDO: La resolución del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a la solicitud se realiza teniendo en cuenta los criterios interpretativos del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en particular el CI 3/2016 respecto a la información repetitiva o abusiva; el CI 1/2020 sobre información pública del personal eventual en la AGE y aplicación del art. 19.3 de la ley de transparencia y el CI 7/2015 sobre causas de inadmisión de solicitudes de información que requieran para su divulgación una reelaboración.

TERCERO: Analizado el fondo de la petición se ha facilitado la información individualizada de las cantidades recibidas en concepto de productividad del personal eventual durante el año 2020 tal y como se establece en los criterios interpretativos citados.

CUARTO: Atendiendo al objeto de la Ley de Transparencia, el derecho a conocer cómo se ejecutan los Presupuestos Generales del Estado y, en concreto, los presupuestos de este ministerio, este Departamento cuenta con una resolución en la que se establece de forma unificada la productividad mensual de los empleados públicos del Ministerio en función del Nivel del puesto de adscripción. Esta resolución se ha facilitado en la resolución de concesión de la información.

En este sentido, no se ha realizado el trámite previo de alegaciones a cada uno de los empleados, puesto que es una cuantía aprobada por resolución de la Subsecretaría del Ministerio. Por otro lado, el nombre de los empleados públicos nombrados por Libre Designación de N28, N29 y N30, objeto de la pregunta, están publicados en el Boletín Oficial del Estado, por lo que la interesada puede acceder de forma libre a dicha información y asimilar la productividad según el nivel de nombramiento.

QUINTO: Respecto a la productividad recibida por los Altos Cargos del Ministerio, el artículo 8.1.f) de la Ley 19/2013 establece la publicación activa de las remuneraciones de los Altos Cargos, hecho que se lleva a cabo con actualización anual a través del portal de Transparencia. Además, los Presupuestos Generales del Estado fijan las retribuciones ordinarias de los altos cargos, de forma que la interesada podrá acudir a dichas fuentes y realizar la correspondiente individualización de los conceptos a través de los datos disponibles. Tratándose de información que, en todo caso, se encuentra publicada, su solicitud al Ministerio se puede considerar abusiva o constitutiva de reelaboración.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

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 solicitud de la que trae causa la presente reclamación estaba dirigida a obtener la información relativa a las productividades y gratificaciones extraordinarias para el año 2020 percibidas por cada empleado público del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, con la identificación individual del personal eventual, directivos y personal de libre designación, así como las instrucciones o documentos que concreten el modo en que se reparten estas partidas.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

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>

La Administración contestó a la solicitud indicando que no cuenta con los datos solicitados para el año 2020 ya que el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se creó tras la escisión del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en los Ministerios de Trabajo y Economía Social y en el de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Es por ello que el Ministerio raíz, en este caso el Ministerio de Trabajo y Economía Social, se encargó de la gestión de los servicios comunes, la gestión presupuestaria y el pago de nóminas para el año 2020. En todo caso, el Ministerio aportó los datos correspondientes a las productividades percibidas en el año 2021 por el personal eventual (nivel 28 a 30) y la productividad asignada a cada nivel del puesto desempeñado respecto del resto del personal.

4. La determinación del objeto de la solicitud de información inicial que se ha puesto de relieve en el fundamento jurídico anterior resulta relevante, pues, como se ha manifestado ya en múltiples ocasiones, la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación regulada en el artículo 24 de la LTAIBG no permite alterar en vía de recurso el contenido de lo solicitado, debiendo este Consejo circunscribir su examen y valoración al objeto de la solicitud presentada ante el órgano cuya decisión se revisa, sin extender su pronunciamiento a informaciones no incluidas en dicha solicitud inicial.

En este caso, habiéndose solicitado información relativa a las productividades y gratificaciones extraordinarias del año 2020, las cuestiones que se suscitan en la reclamación y en la fase de alegaciones en relación con la forma y el contenido de la información correspondiente al año 2021 -proporcionada voluntariamente por el Ministerio- han de quedar al margen de este procedimiento por versar sobre un objeto ajeno a la solicitud de acceso inicial. Ello sin perjuicio de dejar constancia de que determinadas manifestaciones recogidas en los escritos del Departamento no se compadecen con los criterios de ponderación que este Consejo viene aplicando regularmente desde que el 24 de junio de 2015 adoptó, conjuntamente con la Agencia Española de Protección de Datos, el Criterio Interpretativo 1/2015, criterios que han sido acogidos por el Tribunal Supremo en varias ocasiones en los fundamentos jurídicos de sus sentencias (*vid.* ES:TS:2019:3968, ES:TS:2020:1928, ES:TS:2020:3195, entre otras). En concreto, se ha de recordar que cuando *“el empleado público ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal”*, por lo que, si así se ha solicitado, la información sobre las retribuciones se ha de facilitar con la identificación de los perceptores, a excepción, en su caso, de aquellas personas que se encuentran en una situación de protección especial que pudiera resultar agravada por la divulgación de la información.

5. Cuestión distinta es la relativa a la solicitud de acceso a la información concerniente a las productividades y gratificaciones extraordinarias que se circunscriben al año 2020, a la que el Ministerio responde señalando que se trata de información que no obra en su poder ya que tras, la reestructuración ministerial, los servicios comunes fueron transitoriamente asumidos en el año 2020 por el Ministerio de Trabajo y Economía Social que se encargó de abonar las retribuciones correspondientes al no disponer el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de la estructura orgánica básica para gestionar el cobro de las nóminas y ejecutar el presupuesto asignado —en la línea de lo dispuesto en la Disposición transitoria tercera del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales («1. Los servicios comunes de los ministerios en los que se hayan producido transferencias de actividad a otros departamentos ministeriales que actualmente no cuenten con servicios comunes propios, seguirán prestando dichos servicios a los Ministerios a los que correspondan dichas áreas de actividad, hasta tanto se desarrolle la estructura orgánica básica de los ministerios y se establezca la distribución de efectivos.»)—.

De lo anterior se desprende con claridad que el Ministerio requerido conoce cuál es el sujeto obligado competente para conocer y resolver sobre la solicitud de acceso, por lo que debió dar cumplimiento al mandato que recoge el artículo 19.1 LTAIBG reenviando la solicitud al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social e informando de esta circunstancia a la solicitante.

En efecto, el artículo 19.1 de la LTAIBG impone esta obligación de remisión cuando el órgano requerido conoce cuál es el órgano que puede disponer de la información, evitando así la imposición a la solicitante de la carga adicional de tener que presentar una nueva solicitud de acceso, con las consecuencias que ello puede comportar en el ejercicio de su derecho. Se trata, así, del reverso de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.d) de la LTAIBG que contempla como causa de inadmisión el supuesto en que la información solicitada no obre en poder del órgano al que se ha reclamado y este desconozca el órgano que puede disponer de ella. En caso contrario, como aquí acontece, el órgano debe reenviar la solicitud al sujeto obligado que sea competente.

En esta línea se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) en la que se señala que «(...), los citados artículos 18.2 y 19.1 de la Ley 19/2013, prevén los dos supuestos siguientes. De un lado, cuando se ha declarado la inadmisión a trámite de la solicitud por la causa prevista en el artículo 18.1.d) de la citada Ley, porque la solicitud se dirigía a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente. En este caso, el órgano que acuerda la inadmisión "deberá indicar" en la resolución el órgano que, "a su juicio", es competente para conocer de la solicitud

(artículo 18.2). De modo que en estos casos de desconocimiento basta con aventurar una conclusión lógica sobre qué órgano sea el competente.

Y, de otro, cuando, una vez admitida la solicitud, se repara que esta se refiere a información que no obra en poder del órgano al que se dirige, que lo "remitirá al competente", si lo conociera, e informará de tal circunstancia al solicitante (artículo 19.1 de la misma Ley 19/2013). De manera que la remisión directa sólo se produce en este segundo caso.

Como se ve, en ninguno de los dos casos la Ley obliga al solicitante una búsqueda, localización y remisión de información. La Ley, según los casos vistos, obliga al órgano ante el que se presenta la solicitud a indicar quien es, a su juicio, el órgano competente, o bien a remitirlo al competente. »

En conclusión, en virtud de lo expuesto, procede la estimación parcial de esta reclamación, en la medida en que corresponde al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 19.1 de la LTAIBG, remitiendo la solicitud al Ministerio de Trabajo y Economía Social, e informando de esta circunstancia a la solicitante, sin que proceda por las razones expuestas realizar pronunciamiento expreso respecto de la información aportada referida a productividades y gratificaciones del año 2021, al no haber sido objeto de la solicitud inicial.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución, de 21 de octubre de 2021, del MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles, remita la solicitud al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 19.1 de la LTAIBG.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la citada actuación.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁹](#).

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&tn=1&p=20181206#a9>