



Resolución 950/2021

S/REF: 001-059361

N/REF: R-0950-2021 / 100-006039

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL

Información solicitada: Productividad y gratificaciones extraordinarias

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó el 29 de julio de 2021, a través del Portal de Transparencia y 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:

“En uso del derecho de acceso a la información pública establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y con el fin de conocer el modo en el que se emplean los recursos públicos, solicito de Presidencia del Gobierno y de cada uno de los Ministerios, sus Organismos Autónomos y Agencias Estatales la siguiente información:

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

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

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 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 8 de octubre de 2021 el MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL resolvió conceder el acceso parcial a la información solicitada en los siguientes términos:

“Una vez estudiada la solicitud, esta Subsecretaría resuelve conceder el acceso parcial a la pregunta formulada por Dña...., con arreglo a lo siguiente:

1. Durante el ejercicio 2020, el crédito global destinado a satisfacer el complemento de productividad y gratificaciones es el siguiente:

	PRODUCTIVIDAD	GRATIFICACIONES
MINISTERIO	7.505.737	75.070
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA	3.971.093	165.559
INST. DE CONTABILIDAD Y AUDITORIA DE CUENTAS	670.241	3.293

2. Los criterios de reparto individualizado entre los empleados del Departamento se realizaron conforme a lo estipulado en el artículo 24 c) y d) del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, y en el artículo 22. Uno

E) y F) de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre de 2020, de Presupuestos Generales para la Administración del Estado, sin que exista ninguna resolución, circular o instrucción dictada al respecto por este Ministerio o por el ICAC. En cuanto al INE, se adjunta el Acuerdo del Consejo de Dirección, de 8 de diciembre de 2019.

3. El artículo 19.3 de la LTAIBG establece que en el caso de que la información solicitada afecte a derechos o intereses de terceros, se les concederá a los afectados la posibilidad de realizar las alegaciones que estimen oportunas. Y de acuerdo con el artículo 15.3 de la misma Ley, el órgano al que se dirige la solicitud deberá ponderar la prevalencia del interés público en la divulgación de la información o del respeto a los derechos o intereses de aquellos cuyos datos aparezcan en la información solicitada. Dado el elevado número de afectados, este Ministerio carece materialmente de los medios necesarios para gestionar las comunicaciones con las personas cuyos datos se solicitan, así como la adecuada ponderación caso por caso.

4. Por ello, y en base al art. 18.1.e) se deniega parcialmente el acceso a la información solicitada por tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley 19/2013, al tiempo que se da acceso a la información de los incentivos al rendimiento percibidos durante el año 2020 por el personal eventual y de libre designación al servicio de este Ministerio de manera conjunta y por niveles de complemento de destino.

5. Parte de la información solicitada se contiene en el ANEXO a esta Resolución, teniendo en cuenta que no se incluyen los datos correspondientes a la Secretaría General de Administración Digital, unidad cuyas nóminas de personal no fueron satisfechas por este Ministerio, ya que durante el año 2020 su presupuesto no estaba incluido en el del Departamento.

6. En cada nivel o puesto de trabajo se ha incluido la totalidad del número de funcionarios que los han ocupado a lo largo del año 2020, aun siendo por periodos inferiores al año”.

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:

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

“• Se alega la imposibilidad de proporcionar la información por el volumen de personas afectadas y por la necesidad de realizar petición de alegaciones a un número realmente elevado de ellas. En todo caso, el trámite de audiencia es un derecho que, en modo alguno puede convertirse en una carga para justificar la imposibilidad ejercer otro derecho –el de acceso a la información- únicamente por el volumen de afectados. Eso sería tanto como afirmar que cualquier procedimiento puede ver interrumpido su desarrollo con la justificación de un volumen excesivo de personas afectadas. Menos justificación tiene este argumento cuando se trata de empleados públicos, localizados y localizables, con los que la administración se comunica telemáticamente.

• Se trata de una información que obra en poder del organismo al que se solicita, sin necesidad de elaboración alguna, y puede extraerse solicitando un informe de las aplicaciones informáticas correspondientes al pago de nóminas (aplicando los filtros que correspondan, algo que, a criterio de ese Consejo, ya se ha determinado no supone elaboración). Otra cosa sería incomprensible en tanto significaría que el abono de las retribuciones a las que hace referencia la solicitud de información se realiza sin conocimiento o control por parte de ese organismo”.

4. Con fecha 12 de noviembre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 7 de diciembre de 2021 el CTBG recibió respuesta con el siguiente contenido:

“PRIMERA.- El artículo 1. a) de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, determina el objeto de la misma consistente en “adaptar el ordenamiento jurídico español al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos, y completar sus disposiciones. El derecho fundamental de las personas físicas a la protección de datos personales, amparado por el artículo 18.4 de la Constitución, se ejercerá con arreglo a lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/679 y en esta ley orgánica”.

Y en el artículo 4 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) se especifica qué debe entenderse como dato de carácter personal,

definiéndolo como “toda información sobre una persona física identificada o identificable».

En consonancia con lo prescrito en las citadas normas, el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, regula la manera de proteger los datos de carácter personal que puedan ser objeto de solicitud de información por parte de terceros.

En este sentido, el apartado 3 del citado artículo 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”.

Si la información solicitada afectara a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, como es el caso, la LTAIBG establece en su artículo 19.3 la obligatoriedad.

SEGUNDA.- La información solicitada (identificación de perceptores y sus retribuciones variables) ha sido objeto de denegación parcial de acceso por cuanto se suministran la mayoría de los datos requeridos en la solicitud: retribución por puesto y centro directivo, si bien se han omitido los datos que permitirían identificar el nombre del perceptor, aplicando el apartado 4 del artículo 15 de la citada Ley en el que se dice: “No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.” Concretamente, el apartado anterior número 3 de ese artículo regula la preceptiva ponderación de las circunstancias alegadas por los afectados por la solicitud de información de carácter personal.

Los motivos que han llevado a esta Subsecretaría a denegar parcialmente el acceso es la imposibilidad de contar con los medios suficientes para gestionar las comunicaciones con las personas cuyos datos se solicitan, así como la adecuada ponderación, es decir, la ulterior valoración de cada una de las alegaciones que hubieran podido presentarse.

Durante el año 2020 se han contabilizado 1.371 perceptores de complemento de productividad y 172 de gratificaciones, de los cuales 413 son personal eventual y de libre designación solamente en el ámbito del Ministerio, por lo que a este número tendrían que añadirse los perceptores de los organismos autónomos objeto también de la pregunta de transparencia.

Se considera que localizar y comunicarse con cada uno de los perceptores en los plazos marcados por la LTAIBG exigiría tales medios personales o materiales que no es atendible de manera razonable con los medios de que dispone la Administración.

El solicitante de información en su recurso ante el CTBG afirma que “menos justificación tiene este argumento cuando se trata de empleados públicos, localizados y localizables, con los que la administración se comunica telemáticamente”.

Sin embargo, esta afirmación no es correcta puesto que un gran número de los 1.543 perceptores de retribuciones variables del año 2020 no se encuentran actualmente en activo en este Ministerio debido a bajas por jubilación, traslados o u otras causas.

Concretamente, han causado baja 339 perceptores de los contabilizados en 2020: 162 a lo largo de ese año y 177 en 2021.

Por consiguiente, la localización de aquellos que no prestan sus servicios en la actualidad en el Departamento resulta una tarea ardua, casi de investigación, imposible de llevar a cabo con los medios de que se disponen.

Por lo que respecta al punto segundo del escrito de reclamación, esta Subsecretaría no tiene nada que oponer, por cuanto en ningún momento se ha afirmado que la información reclamada no estuviera a disposición del Departamento o que se requiriera una labor previa de elaboración para la obtención de los datos objeto solicitado.

TERCERA.- Es por ello, que este Ministerio considera aplicable el apartado 1. e) del artículo 18 de la Ley 19/2013, en el que se establece que “Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”.

El criterio 003-2016, de 14 de julio, adoptado por el Consejo General de Transparencia y Buen Gobierno determina que una solicitud puede entenderse abusiva cuando “requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos”.

Asimismo, la Resolución de Reclamación, de 23 de septiembre de 2016, dictada por el CGTBTG, considera que “la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser “anonimizada” o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son los supuestos contemplados en los artículos 15.4 -que prevé la anonimización de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley

19/2013, que prevé el suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14”.

Este Departamento, y pese a suponer un proceso específico de trabajo para proporcionar la información solicitada por el reclamante, no considera que el supuesto en litigio pueda entenderse como reelaboración, sino como inviable por carecer de los medios técnicos y humanos necesarios para la protección de los datos de carácter personal objeto de solicitud, habiendo resuelto proporcionar parte de la información requerida y aplicar la “anonimización” contemplada en el artículo 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

SE SOLICITA,

1. Que se admita a trámite este escrito y a la vista de las alegaciones contenidas en el mismo se desestime la reclamación formulada por [REDACTED] contra la resolución de este Ministerio del día 8 de octubre de 2021, por haberse dictado conforme a derecho, sin que se haya vulnerado el derecho de acceso a la información pública en los términos regulados en los artículos 17 y siguientes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

2. En el supuesto que por este órgano se estime la reclamación formulada, sería de aplicación lo previsto en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece la necesidad de otorgar un plazo de quince días para alegaciones a las personas cuyos derechos o intereses estén afectados.”.

5. El 10 de diciembre de 2021 se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes sin que hasta la fecha se hayan recibido.

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](#)

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>

[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 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 Asuntos Económicos y Transformación Digital, 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.

La Administración concede el acceso parcial a la información solicitada en los siguientes términos: i) se facilita la información relativa al crédito global destinado a satisfacer el complemento de productividad y gratificaciones así como la información relativa al personal eventual y de libre designación de manera conjunta y por niveles de complemento de destino; ii) el Ministerio sostiene que no existe ninguna resolución, circular o instrucción dictada en el que se concrete el modo en que se reparten las partidas; iii) el Ministerio manifiesta que carece de los medios necesarios para gestionar las comunicaciones de las personas cuyos datos se solicitan de conformidad con el artículo 19.3 de la LTAIBG a los efectos de ponderar la prevalencia del interés público en la divulgación de la información de

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>

conformidad con el artículo 15.3 de la LTAIBG; iv) se deniega el acceso por considerar que tiene un carácter abusivo de conformidad con el artículo 18.1.e) de la LTAIBG.

4. En primer lugar, y atendiendo a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG que aplica la Administración, debemos recordar su contenido literal:

“Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”.

En relación con este motivo de inadmisión se ha tener en consideración el Criterio Interpretativo nº 3⁷, aprobado en el 2016 por este Consejo de Transparencia en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, que indica lo siguiente:

“2.2. Respecto del carácter abusivo de la petición de información.

El artículo 18.1.e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:dee15d96-20a9-4caf-8978-34433b77bc94/C3_2016_causasinadmission_informacion_repetitivaabusiva.pdf

- Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

- Cuando sea contrario a las normas, costumbres o la buena fe.

2. Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos

- Conocer cómo se toman las decisiones públicas

- Conocer cómo se manejan los fondos públicos

- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:

- No pueda ser reconducido a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.

- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa”.

Además de lo anterior, a la hora de aplicar cualquier causa de inadmisión es preciso tener en cuenta la doctrina pacífica fijada por nuestros Tribunales, que ya han tenido ocasión de analizar y pronunciarse en varias sentencias sobre su interpretación y alcance.

En este sentido, es obligado citar la Sentencia del Tribunal Supremo 3530/2017, de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), en la que establece con claridad que la aplicación de toda causa de inadmisión de la solicitud de acceso a información pública debe interpretarse de forma restrictiva:

“Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes “relativas a información para cuya divulgación

sea necesaria una acción previa de reelaboración”) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.”

Y, en esa misma Sentencia, concluye sentando la siguiente doctrina en interés casacional:

“La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información”.

La reclamante refiere en su solicitud que la finalidad de acceder a la información pública es conocer el modo en el que se emplean los recursos públicos, uno de los intereses legítimos que se conjugan con la finalidad de la Ley. Por su parte, la Administración no razona el carácter abusivo de la solicitud en ninguno de los supuestos recogidos en el criterio nº 3 de 2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En conclusión, a juicio de este Consejo y en aplicación de la doctrina jurisprudencial mencionada, en el presente supuesto no nos encontramos ante una solicitud que puede considerarse abusiva en aplicación de lo dispuesto en del art. 18.1 e) de la LTAIBG.

5. El Departamento ministerial alega por otra parte que carece de los medios necesarios para gestionar el trámite de audiencia a los afectados previsto en el art. 19.3 de la LTAIBG y para realizar la adecuada ponderación caso por caso. Esta alegación ha de ser enérgicamente rechazada por su evidente falta de consistencia. En primer lugar, porque se trata de personal que está o ha estado vinculado al propio departamento y, por lo tanto, el Ministerio ha de disponer de los datos de contacto necesarios para practicar el trámite de audiencia sin esfuerzos desproporcionados. A estos efectos, ha de tenerse en cuenta que, como se ha recordado en el Criterio Interpretativo conjunto del CTBG y la AEPD 1/2020, “el art. 19.3 hace referencia expresa a que el trámite de audiencia deberá tramitarse respecto de terceros debidamente identificados, lo que implica que el contacto debe ser razonablemente posible”. Por otra parte, esta pretendida imposibilidad resulta fácticamente desmentida por la actuación de la mayoría de los Departamentos ministeriales que, ante solicitudes similares, han realizado en tiempo y forma el trámite de audiencia, conciliando así la debida protección de los intereses de los afectados con el derecho constitucional de acceso a la información pública. A estos efectos, conviene recordar que la propia LTAIBG permite ampliar el plazo regular para dictar resolución en un mes adicional cuando “el volumen o la complejidad de la información lo hagan necesario”, notificándolo a la solicitante (art. 20.1). De ahí que no

resulte admisible que un trámite que está configurado como garantía de los intereses de terceros pueda ser utilizado para vaciar de contenido el derecho de acceso a la información pública.

6. Tampoco cabe acoger la pretendida imposibilidad de realizar la ponderación exigida por el artículo 15.3 de la LTAIBG. En este punto, la argumentación del Ministerio pasa por alto que existe una consolidada doctrina de este Consejo y de nuestros tribunales de justicia sobre el particular.

Es indiscutible que cuando se solicita la identificación individual de los perceptores de las productividades y las gratificaciones extraordinarias lo solicitado afecta a datos de carácter personal en la medida en que se trata de información sobre personas identificadas o identificables (artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 - RGPD). Ello implica que la decisión sobre el acceso ha de regirse por lo dispuesto en el artículo 15 de la LTAIBG en el que, en línea con la habilitación dimanante del artículo 86 del RGPD, el legislador español establece las reglas para conciliar el derecho de acceso a la información pública con el derecho a la protección de los datos de carácter personal. En concreto, dado que los datos aquí concernidos no pertenecen a las categorías especiales reguladas en el artículo 9 del RGPD ni son meramente identificativos (a los que se aplicaría la presunción del artículo 15.2 de la LTAIBG), ha de estarse a lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 15 de la LTAIBG, según el cual:

“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.”

Los términos en los que deberá llevarse a cabo la ponderación exigida por el artículo 15.3 de la LTAIBG en relación con el acceso a los datos relativos a las retribuciones de los funcionarios y empleados públicos fueron tempranamente precisados en un Informe elaborado conjuntamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, fechado el 23 de marzo de 2015. En él se comienza recordando que el interés público que favorece el acceso a la información sobre dichas retribuciones públicas viene definido en el Preámbulo de la LTAIBG cuando proclama que “[l]a transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política”, y añade que “[s]ólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”. A continuación, el Informe subraya que la finalidad de las normas de transparencia, que han de armonizarse con el respeto al derecho a la protección de los datos personales, “es la de permitir a las personas conocer los mecanismos que intervienen en los procesos de toma de decisión por parte de los poderes públicos, así como la utilización que aquellos que hacen de los fondos presupuestarios, garantizándose así la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante un mejor conocimiento de la acción del Estado”. Y, tras recordar que esta finalidad coincide con la puesta de manifiesto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en diversas sentencias, enuncia una pauta capital para orientar la ponderación de los derechos en liza:

“[...] con carácter general, habrá que entender que, en cuanto el acceso a la información contribuya a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones o a la asignación de los recursos, cabrá considerar la existencia de un interés público prevalente sobre los derechos a la protección de datos y a la intimidad en los términos y con las excepciones establecidas por la LTAIBG. Por el contrario, cuando la información no contribuya a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de las instituciones o de la asignación de los recursos públicos, prevalecerá el respeto a los derechos a la protección de datos o a la intimidad.”

Aplicando este criterio a las cuestiones planteadas en la solicitud de informe relativas a la posibilidad de conceder el acceso a información sobre: (i) la retribución de los puestos de trabajo del sector público, con o sin identificación de quienes lo ocupan, (ii) la RPT de los órganos administrativos así como la identidad de quienes desempeñan un determinado puesto de trabajo, (iii) la productividad individualizada percibida por cada empleado público, se alcanzó la siguiente conclusión:

“[...] se considera que en la información referente a los puestos de trabajo de mayor nivel de responsabilidad y mayor autonomía en la toma de decisiones o aquellos cuya provisión se realice con un cierto grado de discrecionalidad o se justifique en la existencia de una especial relación de confianza prevalecerá, como regla general el interés público sobre la protección de datos y la intimidad. Y en la referente a los puestos de menor nivel de responsabilidad y autonomía o a los puestos cuya provisión se verifica por procedimientos reglados o no implican una relación de especial confianza, prevalecerá, también con carácter general, el respeto a la protección de datos y a la intimidad.”

Con posterioridad, basándose en el contenido del Informe que se acaba de reproducir, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos adoptaron conjuntamente el Criterio Interpretativo 1/2015, fechado el 24 de junio de 2015, en el que -cumpliendo con el mandato de la disposición adicional 5ª de la LTAIBG- se precisan los criterios de aplicación de las reglas del artículo 15.3 a los supuestos en los que se solicita el acceso a las relaciones de puestos de trabajo, catálogos o plantillas de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal enumerados en el artículo 2 de la LTAIBG y a las retribuciones de sus funcionarios o empleados públicos, estableciendo las siguientes reglas de ponderación:

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

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

Por otra parte, en este Criterio se indica que la información sobre las retribuciones se ha de facilitar “*en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos*”, con el fin de evitar la divulgación de datos de carácter personal pertenecientes a las categorías especiales del artículo 9 del RGPD (por entonces llamados especialmente protegidos). Y también se reconocen expresamente como excepción a la

regla general favorable al acceso aquellos supuestos en los que la información afecte a empleados o funcionarios que se encuentren en una “situación de protección especial”, que pueda resultar agravada por la divulgación del puesto de trabajo que ocupan.

Estos criterios y reglas de ponderación vienen siendo aplicadas regularmente desde entonces por el Consejo de Transparencia a todos los casos en los que se resuelve una reclamación interpuesta frente a alguno de los órganos, organismos o entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la LTAIBG por denegación del acceso a información pública relativa a los puestos de trabajo y/o las retribuciones de funcionarios o empleados públicos con identificación de los ocupantes o perceptores. Cuentan, además, con el aval de los órganos judiciales, incluido el Tribunal Supremo, que ha acogido el Criterio Interpretativo 1/2015 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).

7. Aplicando estos consolidados parámetros a lo aquí solicitado, se ha de concluir que procede conceder el acceso a la información relativa a la cuantía total recibida en concepto de productividad y gratificaciones extraordinarias (en partidas individualizadas) durante el año 2020 por cada uno de los empleados públicos que presta (o ha prestado) servicio en el Ministerio Asuntos Económicos y Transformación Digital en cómputo anual y con identificación de los perceptores que ocupen (o hayan ocupado) puestos de personal eventual, personal directivo y personal de libre designación de niveles 30, 29 y 28, con la única excepción, en su caso, de aquellas personas que se encuentren en una situación de protección especial que pudiera resultar agravada como consecuencia de la comunicación de la información.

La comprobación de si se da alguna de estas situaciones excepcionales debe hacerse en el marco del trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, con arreglo al cual: *“Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”*.

Dado que en el presente caso no consta que el Departamento ministerial haya concedido audiencia a los afectados en el marco del procedimiento de acceso, procede ordenar la retroacción de las actuaciones con el fin de que dé cumplimiento a lo dispuesto en el mencionado precepto y, una vez recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo de presentación, facilite a la reclamante la información solicitada, salvo en aquellos casos en

los que, en atención a lo alegado, aprecie que la persona afectada se encuentra en una situación de protección especial que justifique la prevalencia de la protección de sus derechos sobre el acceso a la información pública.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL.

SEGUNDO: ORDENAR la retroacción de actuaciones e INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, cumpla con lo previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG y, una vez recibidas las alegaciones de los afectados o transcurrido el plazo de presentación, conceda el acceso a la información solicitada en los términos que se determinan en el fundamento jurídico séptimo de la presente resolución.

TERCERO: INSTAR al a que remita a este Consejo de Transparencia copia de las actuaciones practicadas y de la resolución final del procedimiento.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁸](#), 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 octubre⁹](#), 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-administrativa¹⁰](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>

