



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00086679

N/REF: 771/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Productividades funcionarios INSS Zaragoza.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1055 Fecha: 19/09/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 8 de febrero de 2024 el reclamante, [REDACTED] Sección Sindical de CGT en los Servicios Periféricos de la Administración General del Estado en Zaragoza, así como miembro de la Junta de Personal en dicha provincia solicitó al INSS/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:

«Se le faciliten los siguientes datos correspondientes a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Zaragoza junto con sus oficinas

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



asociadas (CAISS - Centros de Atención e Información de la Seguridad Social), para el período comprendido entre enero de 2022 y diciembre de 2023:

- *Listado de los distintos complementos de productividad y/o cualquier tipo de gratificación, con indicación de apellidos, nombre y cuantías retribuidas por empleado público, con su correspondiente desglose mensual o en su caso semestral y/o anual en función de la periodicidad de su percepción»*
2. Mediante resolución de 5 de abril, el INSS accedió parcialmente a lo solicitado en los siguientes términos:

«(...) El importe anual íntegro percibido por la Directora Provincial de Zaragoza, 50IU0590, en los años 2022 y 2023 asciende a:

. 2022: 9.399,24 €

. 2023: 9.991,80 €

Con relación a la información facilitada hay que realizar las siguientes consideraciones:

1. El CTBG ha elaborado el Criterio Interpretativo 1/2015 en conjunto con la Agencia Española de Protección de Datos relativo a las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc.... y las retribuciones de sus empleados o funcionarios.

2. En cuanto a la información referente a las retribuciones vinculadas a la productividad o al rendimiento, con identificación o no de sus perceptores, e información relativa al complemento de productividad o incentivo al rendimiento percibido por uno o varios empleados públicos determinados, el Criterio Interpretativo 1/2015 establece que, en cuanto esa información incluye datos de carácter personal, la entidad responsable de la misma, a la hora de autorizar el acceso, habrá de realizar la ponderación de intereses y derechos prevista en el art. 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG), y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otro derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación, se concederá el acceso a la información.

3. También establece el Criterio Interpretativo 1/2015 que, para efectuar la ponderación, habrán de tenerse en cuenta las siguientes reglas:



(...)

[Reproduce el literalmente las reglas recogidas en el citado Criterio Interpretativo]

Conforme a los criterios establecidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Dirección de la Agencia Española de Protección de Datos en el Criterio Interpretativo CI/001/2015, y tras ponderar los intereses y derechos que intervienen en esta solicitud, ponderación prevista por el art. 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG), esta Entidad sólo puede acceder a facilitar el dato correspondiente a la Directora Provincial del INSS de Zaragoza puesto que en lo relativo a la información del resto de personas que prestan sus servicios en la Dirección Provincial del INSS de Zaragoza y en su red de Centros de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS) ha de prevalecer la protección de sus datos personales y otro derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

4. El acceso a la información facilitada también se fundamenta en las siguientes consideraciones:

a) La regulación respecto a listados nominales del personal perceptor del complemento de productividad, que establecía originalmente el artículo 23 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, fue superada no sólo por la regulación contenida en el artículo 40 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), sino también y fundamentalmente por la entrada en vigor de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

En este sentido, la propia doctrina judicial vino a considerar que no existía, una vez entrada en vigor la mencionada normativa, regulación legal para la cesión a los representantes sindicales de los datos referentes a las cantidades que perciben nominalmente los empleados públicos por complemento de productividad, e insistía en que dichos datos constituían una cesión o comunicación de datos de carácter personal de acuerdo con la definición recogida en la mencionada Ley 15/1999.

b) Por otra parte, el régimen de información a los órganos de representación sobre los criterios de productividad, ha sido establecido, como régimen específico en el ámbito de las Entidades Gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social a través de los procedimientos de negociación regulados en el TREBEP, que, al referirse a los Acuerdos alcanzados en las correspondientes Mesas de Negociación determina "Cuando tales Acuerdos hayan sido ratificados y afecten a temas que



pueden ser decididos de forma definitiva por los órganos de gobierno, el contenido de los mismos será directamente aplicable al personal incluido en su ámbito de aplicación, sin perjuicio de que a efectos formales se requiera la modificación o derogación, en su caso, de la normativa reglamentaria correspondiente”.

Dicho régimen específico se contiene en los Acuerdos alcanzados por la Administración y las organizaciones sindicales más representativas en base a la capacidad que el TREBEP les reconoce, Acuerdos que son de directa aplicación en su ámbito de aplicación, y de obligado cumplimiento según determina esta norma al establecer, en su artículo 38, apartado 10 que “Se garantiza el cumplimiento de los Pactos y Acuerdos, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Pactos y Acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público.”

c) También cabe añadir que, en materia de información sobre complementos de productividad, ya se viene dando cumplimiento por parte de esta Entidad, a la obligación que existe de facilitar la misma a los representantes de los trabajadores por cuanto se trasladan los datos anonimizados en cuanto a distribución por niveles de las mejoras, y a quien cuenta con representación para estar en Mesa Delegada.

d) Habría que señalar, por otra parte, que los datos que se contienen en la petición que realiza el reclamante, serían datos de carácter personal y no meramente identificativos relativos a la organización. Viene al caso traer a colación la definición de "dato" que establecía el artículo 3.a) de la Ley Orgánica de Protección de datos de carácter personal de 1999 que definía el mismo como "cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables". Es más, no sólo contendría datos de carácter personal, sino que, de entre los mismos, no podrían discriminarse aquellos que entrarían dentro del ámbito de protección máximo por tener la naturaleza de datos especialmente protegidos, en cuyo caso, el acceso sólo podría autorizarse previa autorización de la persona afectada.»

3. Mediante escrito registrado el 2 de mayo de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto su desacuerdo con la resolución recibida, reiterando su solicitud e indicando que:

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



«A modo de alegación a lo argumentado por la Directora General del INSS, me limitaré a indicar lo ya expuesto por el propio Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, (...), en resolución estimatoria 928/2021 de 9 de junio de 2022:

(Reproduce el contenido de dicha resolución)

Se debe indicar que ya mediante resolución 982/2021, de 15 de junio de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno obligó al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a facilitar el listado nominal de productividades y gratificaciones del INSS de los años 2020 y 2021, así como sus criterios de distribución, las modificaciones de RPTs y el listado de comisiones de servicio con los listados de ocupación con nombres y apellidos del INSS. Obsérvese al respecto, además, que el interesado tan solo solicita el listado nominal mensual de productividades de una única provincia, y que además en esta resolución se hace referencia a la resolución estimatoria 928/2021 cuya argumentación hemos reproducido en la primera alegación.

Pero es que además ya existen otras resoluciones estimatorias al objeto de conocer el listado nominal mensual de los perceptores de los diferentes complementos de productividad en otros organismos, entre las que podemos señalar las siguientes:

- 263/2021, de 10 de agosto de 2021, por la que se obliga al Ministerio de Justicia a informar sobre los criterios de distribución de la asignación del complemento de productividad establecidos para el año 2019 y 2020, así como de las cantidades satisfechas por productividad y gratificaciones extraordinarias con el conocimiento nominal de todos los empleados públicos perceptores de productividad en todos sus niveles.
- 928/2021, de 9 de junio de 2022, por la que el Ministerio de Interior hubo de entregar para el período comprendido entre marzo de 2016 y diciembre de 2020, listado nominal mensual sobre el tipo y complemento de productividad, así como incentivos semestrales y anuales.
- 29/2023, de 23 de enero de 2023, por la que el Ministerio de Interior debe conceder información sobre los complementos de productividad y gratificaciones por servicios extraordinarios percibidos desde el año 2016 hasta el 2020 por los Jefes Provinciales de Tráfico y funcionarios de los niveles 29 y 30 en los Servicios Centrales del Organismo, con la identificación de cada perceptor.



▪ 30/2023, de 23 de enero de 2023, por la que el Ministerio de Interior hubo de entregar para el período comprendido entre enero y diciembre de 2021, listado nominal mensual sobre complementos de productividad, así como incentivos semestrales y anuales.

▪ 38/2023, de 27 de enero de 2023, por la que el Ministerio de Interior ha de conceder listado nominal mensual sobre el tipo y complemento de productividad, así como incentivos semestrales y anuales de los empleados públicos de la Jefatura Provincial de Tráfico de Pontevedra y de la Oficina Local de Tráfico de Vigo.

▪ 816/2023, de 3 de octubre de 2023, por la que el Ministerio de Interior concede para el período comprendido entre enero y diciembre de 2022, listado nominal mensual del complemento de productividad, así como incentivos semestrales y anuales percibidos por los empleados públicos del Centro de Gestión Pirineos –Valle del Ebro.

Ante esta identidad de hechos resultaría del todo incongruente que el conocimiento nominal de la percepción del complemento de productividad por los empleados públicos se convierta en un derecho discrecional en función del Departamento Ministerial, (dependiendo de la ponderación sui generis de cada organismo) y desde luego ni mucho menos en función del sindicato o de la persona solicitante (sea o no Delegado de Personal o miembro de una Junta). Baste al respecto recordar entre otros Principios Generales del Derecho, recogidos en la Constitución: la igualdad ante la ley, objetividad en la actividad administrativa, retroactividad de las normas favorables al interesado, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, etc.»

4. Con fecha 6 de mayo de 2024, el Consejo trasladó la reclamación 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 considere pertinentes. El 22 de mayo tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se remite al contenido de la resolución y se añade que el INSS es una Entidad Gestora de la Seguridad Social, adscrita al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (en adelante MISSM) a través de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, que viene sometida, en virtud del principio de jerarquía, a los criterios dictados por el órgano del que depende, indicando que, en la materia objeto de solicitud y reclamación, la Subsecretaría del MISSM ha establecido que la actuación de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social ha de seguir las pautas establecidas por el CI/001/2015.



Así mismo, alega que de acuerdo con el criterio establecido por el Tribunal Supremo en su sentencia 160/2021, de 9 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (ECLI:ES:TS:2021:427), fundamento jurídico séptimo, los datos relativos al nombre y apellidos, tipo de puesto de trabajo, o el inicio de la prestación no disociados de aquél, son datos, que aunque no sean íntimos, están protegidos por la citada Ley Orgánica de Protección de datos de carácter personal de 1999, de forma que *"sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado"*.

A continuación, haciendo hincapié en que la solicitud no *«invoca razón o justificación alguna para la aportación de la información solicitada»*, reproduce en parte el contenido del fundamento jurídico sexto de la citada sentencia:

«(...) "Teniendo en cuenta que la documentación solicitada supone un volcado masivo de datos, en los términos transcritos en los fundamentos anteriores.

Pues bien, ni el expresado artículo 10.3.1ª, por lo que se refiere a la equiparación, a estos efectos, de los delegados sindicales, con los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas, respecto del "acceso a la misma información y documentación", ni el citado artículo 40.1.a) que señala como función de los delegación de personal "recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento", describen un supuesto legalmente previsto que excepcione el consentimiento de los interesados a los efectos del artículo 11.2.a) de la Ley de 1999, en un caso como el examinado en el que se solicita una cuantiosa e indiscriminada cesión de datos, sin proporcionar una mínima explicación, al tiempo de su solicitud, de la necesidad o relevancia de esos datos para el ejercicio de sus labores sindicales.

Resulta relevante, por tanto, que medie la debida relación entre los datos personales del personal estatutario que se solicitan, con la importante función sindical que se desarrolla. De modo que únicamente cuando estos datos personales son necesarios para el ejercicio de las labores sindicales, podrían considerarse excepcionados del consentimiento, pero no cuando se encuentran desvinculados o se desconozca su relación, al no haberse puesto de manifiesto su conexión con dichas funciones sindicales.

En la solicitud que obra al folio 13 del expediente administrativo, cuando se solicita la documentación e información, no se expresa ninguna explicación, ni se hace



ninguna referencia o mención, sobre la utilidad de la misma para el cumplimiento de sus tareas sindicales. Tampoco se intenta vincular su solicitud de datos con las tareas legalmente atribuidas a los representantes sindicales. Dicho de otro modo, no se justificaron las razones por las que para el ejercicio de su función sindical resultaba necesario, relevante, o simplemente conveniente, que se procediera a ese volcado masivo e indiscriminado de datos personales.

Recordemos que en el artículo 40.1 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, se hace expresa mención a las retribuciones, cuando se refiere a recibir información sobre la evolución de las retribuciones. Y las demás del citado precepto, sobre traslado de instalaciones y revisión de sistemas de organización y métodos de trabajo, sobre las sanciones muy graves que se hayan impuesto, sobre la jornada laboral y horario de trabajo, vigilar el cumplimiento de las condiciones de trabajo y prevención de riesgos laborales y colaborar con la Administración para el cumplimiento de la productividad.

En consecuencia, la mera invocación, ayuna de justificación, de la representación sindical no puede servir de excusa para acceder a todo tipo de documentación, si no se quiere por esta vía vaciar el contenido del derecho fundamental a la protección de datos, cuando el titular de los mismos ignore el uso que se hace de sus datos, perdiendo su poder de disposición, en supuestos en los que no se justifica la concurrencia de alguna de las excepciones legalmente establecidas”».

Añade que, de acuerdo con lo expuesto, y por lo que se refiere a las productividades, en cuando a la observación del derecho de información a los representantes de los trabajadores, esa Entidad Gestora viene dando cumplimiento a sus obligaciones mediante el traslado de los datos anonimizados en cuanto a distribución por niveles de las mejoras a quien cuenta con representación para estar en Mesa Delegada, no así al sindicato reclamante en tanto no tiene porcentaje de representatividad suficiente para estar en dicho órgano de representación.

Finalmente, manifiesta que en relación con la resolución R CTGB 982/2021, de 15 de junio de 2022, invocada por el reclamante, el CTBG obligó al INSS a facilitar información nominal en la materia, pero en cumplimiento de dicha resolución el INSS no proporcionó información nominal de sus trabajadores, aplicando las limitaciones a que obliga el art. 15 LTAIPBG, sin que esta circunstancia haya sido objeto de recurso.

Con posterioridad, a nueva petición de este Consejo, aporta copia del resto de la documentación del expediente.



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la 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, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

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

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso —en el ámbito de Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Zaragoza, sus oficinas asociadas (CAISS - Centros de Atención e Información de la Seguridad Social)— al listado relativo a productividades y gratificaciones de cualquier tipo, con indicación

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

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

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

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



de nombre y apellidos de sus perceptores y cuantías retribuidas por empleado público, para el periodo y con el desglose temporal indicado.

La Administración facilita el acceso al importe anual íntegro percibido por la Directora Provincial de Zaragoza en los años 2022 y 2023, denegándolo respecto del resto de la información solicitada, en aplicación del Criterio Interpretativo 1/2015 conjunto de este Consejo y la AEPD. Así mismo considera superada la regulación del artículo 23 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP) por la regulación contenida en el artículo 40 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) y por la entrada en vigor de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Finalmente, indica que existe un régimen específico de información a los órganos de representación sobre los criterios de productividad en el ámbito de las Entidades Gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social a través de los procedimientos de negociación regulados en el TREBEP.

En fase de alegaciones, pretende la equiparación al caso analizado y resuelto por la sentencia 160/2021, de 9 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-administrativo Tribunal Supremo (ECLI:ES:TS:2021:427), de acuerdo con lo reflejado en los antecedentes de esta reclamación.

4. 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»*.

La resolución por la que se notifica al reclamante la ampliación del plazo se limita a invocar el citado artículo 20.1 LTAIBG que posibilita la ampliación, sin otra argumentación relativa a la concurrencia de las causas que habilitan el uso de esa posibilidad excepcional (complejidad o volumen de la información) que la mera manifestación de que *«la gestión de la citada solicitud, impide considerar en tiempo, y si procede, atenderla»*, para posteriormente dictar una resolución en la que se deniega el acceso a la práctica totalidad de la información solicitada. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración, que resulta abiertamente contrario a la finalidad del artículo 20.1 *in fine* LTAIBG ampliar el plazo ordinario para, finalmente, no proporcionar la información solicitada. La ampliación del plazo



únicamente está justificada cuando se reconozca el derecho de acceso y se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida, prepararla y ponerla a disposición de los solicitantes, no debiendo extenderse nunca más allá del tiempo estrictamente necesario para estos fines.

5. Sentado lo anterior, procede recordar que, según ha señalado este CTBG en reiteradas y recientes resoluciones —entre otras, R CTBG 512/2024, de 9 de mayo; R CTBG 530/2024, de 14 de mayo; R CTBG 993/2024, de 6 de septiembre—, 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, el citado Criterio Interpretativo conjunto AEPD/CTBG 1/2015 (al que hacía referencia la Administración en su resolución) establece 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 d) 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».

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.

6. 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 terceras personas no pertenecientes al organismo o entidad afectada, pues concurre la particularidad de que el reclamante ostenta la condición de representante sindical y miembro de la Junta de Personal. 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. La injerencia en la esfera personal de los afectados, derivada 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 el solicitante es, además, un representante 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.

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 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»*.

7. 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 las aludidas R CTBG 512/2024, de 9 de mayo, R CTBG 530/2024, de 14 de mayo y R CTBG 993/2024, de 6 de septiembre, *«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 dichas resoluciones, 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.»

8. Así mismo, se ha de señalar que la referida circunstancia particular concurrente en este caso, de que el solicitante actúa como representante sindical y miembro de la Junta de Personal, 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 tanto la solicitud como la reclamación proceden de un representante sindical miembro de la citada Junta de Personal.

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.

9. En relación con el criterio establecido por el Tribunal Supremo en su sentencia 160/2021, de 9 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-administrativo (ECLI:ES:TS:2021:427), citado en sus alegaciones por el órgano requerido, debe señalarse que no solo no entra en colisión con la solicitud cursada, sino que viene a reconocer su procedencia en tanto lo solicitado es información que entronca directamente con las funciones de representación, control y determinación de las condiciones laborales de los empleados públicos, propias del cargo sindical que ostenta el solicitante, y reguladas en el artículo 40 EBEP que también cita: *«Las Juntas de Personal y los Delegados de Personal, en su caso, tendrán, las siguientes funciones en sus respectivos ámbitos: a) Recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones,*



evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento».

10. Finalmente, debe también significarse que en modo alguno puede considerarse régimen específico de acceso —en el sentido de la Disposición adicional 1.2 LTAIBG— los acuerdos alcanzados en las correspondientes Mesas de Negociación tal y como parece pretender la Administración al alegar que *«el régimen de información a los órganos de representación sobre los criterios de productividad, ha sido establecido, como régimen específico en el ámbito de las Entidades Gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social a través de los procedimientos de negociación regulados en el TREBEP.*

En este punto, no puede desconocerse que el alcance y contenido de la previsión incluida en el apartado segundo de la indicada Disposición adicional primera LTAIBG, ha sido determinado por Tribunal Supremo en varias sentencias en las que ha ido conformando progresivamente una doctrina jurisprudencial que el propio Tribunal recapituló en la STS de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:871) en los siguientes términos:

«Varios han sido los pronunciamientos de este Tribunal Supremo respecto del alcance de esta previsión y de la eventual aplicación supletoria de la Ley de Transparencia. En la STS n.º. 748/2020, de 11 de junio (rec. 577/2019) se afirmó que "El desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse"».

En una posterior sentencia -STS n.º 314/2021, de 8 de marzo de 2021 (rec. 1975/2020)- se matizó, aún más, el alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley 19/2013, profundizando en el correcto entendimiento de cuando existe un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la Ley de Transparencia en tales casos. Y a tal efecto, se afirmaba que, "[...] sin duda hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho



régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella. En este sentido, conviene subrayar que, en contra de lo que se ha alegado en ocasiones, la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia.”

En definitiva, como puede apreciarse, el Tribunal Supremo ha dictaminado que la LTAIBG únicamente queda desplazada en su aplicación como ley básica y general cuando existan en nuestro ordenamiento otras normas con rango de ley que cumplan una de las siguientes condiciones: (a) establezcan una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, o (b) contengan regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho e impliquen un régimen especial diferenciado del general; siendo en todo caso de aplicación subsidiaria en los extremos no regulados en las normas sectoriales. Los Acuerdos de negociación no reúnen las características indicadas por lo que, como se adelantaba, no pueden tener la consideración pretendida.

11. En conclusión, de acuerdo con todo lo expuesto, procede estimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], frente a la resolución del INSS/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

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

Listado de los distintos complementos de productividad y/o cualquier tipo de gratificación, con indicación de apellidos, nombre y cuantías retribuidas por empleado público, con su correspondiente desglose mensual o en su caso semestral y/o anual en función de la periodicidad de su percepción correspondientes a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Zaragoza junto con sus oficinas asociadas (CAISS -



Centros de Atención e Información de la Seguridad Social), para el período comprendido entre enero de 2022 y diciembre de 2023.

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

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

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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-1055 Fecha: 19/09/2024

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>