



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 14/04/2023
HASH: 03d08896abe616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-071064

N/REF: R/0780/2022 ; 100-007321 [Expte. 1151-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: D [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

Información solicitada: Defensa por la Abogacía del Estado de empleado público y su retribución.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

R CTBG

Número: 2023-0250 Fecha: 14/04/2023

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó el 20 de julio de 2022 al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, 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.- Protocolos existentes en Presidencia del Gobierno para solicitar y conceder la intervención de la Abogacía del Estado como letrado defensor del personal perteneciente a Presidencia del Gobierno.»

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

2.- Copia de la solicitud efectuada por [REDACTED] para que fuera defendido por la Abogacía del Estado en su comparecencia como investigado ante un juzgado de instrucción.

3.- Copia de la instrucción, encargo o solicitud remitida por Presidencia del Gobierno a la jefa de los servicios jurídicos de la Abogacía del Estado para que asistiera como letrada particular [REDACTED] en el Juzgado de Instrucción nº 39 de Madrid.

4.- Copia de la documentación que acredite la relación existente (profesional, laboral, personal de confianza o de cualquier otra naturaleza) entre [REDACTED] y el Gobierno de España y cuantía total del gasto efectuado en dicha relación desde 2020 hasta la actualidad.»

2. La Secretaría General de la Presidencia del Gobierno dictó resolución con fecha 1 de agosto de 2022 inadmitiendo a trámite la solicitud, al amparo de lo previsto por el artículo 18.1 de la LTAIBG, por considerar que la solicitud no está justificada con la finalidad de transparencia que persigue la Ley y argumentando:

«En relación con la información solicitada en primer lugar, señalar que no existe un Protocolo para la solicitud de intervención de la Abogacía del Estado como letrado del personal adscrito a la Presidencia del Gobierno más allá del procedimiento establecido en las normas que regulan la actuación del Servicio Jurídico del Estado, la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas y el Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado.

En cuanto a las restantes peticiones recogidas en la solicitud, circunscritas a información relacionada con un empleado público concreto que presta servicio en la Presidencia del Gobierno al amparo 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, señalar que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, reconoce el derecho de acceso a la información pública como un derecho amplio cuya finalidad viene determinada en su preámbulo: “[...] sólo 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 en los poderes públicos”, no amparando las

solicitudes de información que persiguen otros intereses, de carácter privado, que no encajan en la finalidad de la norma.

En consecuencia, se inadmite a trámite la solicitud presentada ya que la finalidad perseguida no se fundamenta en el interés legítimo de conocer cómo se toman las decisiones públicas o se manejan los fondos públicos, sino en obtener información sobre un empleado público de interés particular para la interesada, con desvinculación de la actividad profesional realizada, o de las funciones legalmente asignadas al órgano en el que presta servicio, lo que sobrepasa los límites normales del ejercicio de un derecho de acceso a la información pública.»

3. Mediante escrito registrado el 1 de septiembre de 2022, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG con el siguiente contenido:

*«Que se nos ha dado traslado de la inadmisión a trámite en aplicación del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, por la “novedosa” argumentación de que la finalidad perseguida no se fundamenta en el interés legítimo de conocer cómo se toman las decisiones públicas o se manejan los fondos públicos, sino en obtener información sobre un empleado público de interés particular para la interesada, con desvinculación de la actividad profesional realizada, o de las funciones legalmente asignadas al órgano en el que presta servicio, lo que sobrepasa los límites normales del ejercicio de un derecho de acceso a la información pública.
(...)».*

- En relación con el interés particular alegado como causa de inadmisión, aduce que el derecho de acceso está formulado de forma muy amplia en los artículos 12 y 13 de la LTAIBG, señalando que es improcedente el juicio sobre la finalidad perseguida que encierra la resolución impugnada y manifiesta que lo solicitado guarda estrecha relación con el escrutinio de las decisiones públicas y el manejo de los fondos, al tratarse de un empleado público que ha sido defendido por la Abogacía del Estado – lo cual considera un privilegio–, reiterando su interés de conocer los motivos y la forma en la que cualquier ciudadano o empleado puede acceder a la defensa por un miembro de dicho cuerpo, en los siguientes términos:

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

«(...) el derecho de acceso a la información pública está reconocido en la LTAIBG como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer su artículo 12 que “todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”, configurándose desde su preámbulo de forma amplia, disponiendo que son titulares todas las personas, que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, y que solamente se verá limitado en aquellos casos en que sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño – del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.
(...)»

En línea con lo anterior también hace referencia al carácter estricto, cuando no restrictivo con el que deben interpretarse tanto los límites del artículo 14, como las causas de inadmisión del 18 de la LTAIBG, invocando tanto la jurisprudencia, como el criterio sentado al respecto desde este Consejo y las Autoridades Autonómicas «que recuerdan siempre la necesidad de que la resolución de inadmisión especifique, previo análisis de “todas las circunstancias presentes”, las causas que “la motivan y la justificación, legal o material, aplicable al caso concreto”, pues “es totalmente incompatible con la norma, no sólo en su literalidad sino también en su espíritu, el no argumentar, siquiera mínimamente, las razones por las que se considera que no se puede tramitar una solicitud de acceso a la información», y concluye manifestando que «La resolución únicamente alude, sin más motivación, al interés particular de la solicitante, motivo que podría ser aplicado a todas las peticiones de información que realicen personas físicas, salvo que acudan en representación de un colectivo, dado que las peticiones de información siempre responden al interés particular de un solicitante, por lo que ante la ausencia de motivación, necesariamente ha de estimarse la presente reclamación y concederse la información solicitada en los términos expuestos.»

4. Con fecha 5 de septiembre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática a fin de que remitiera las alegaciones que considerase oportunas. El 20 de septiembre se recibió respuesta de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno con el siguiente contenido:

«(...) En primer lugar, es necesario significar que todos los empleados públicos que se encuentran incluidos en el ámbito de aplicación 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, tiene derecho a la defensa jurídica. Así lo determina el artículo 14.1.f) de esta norma, en el que se señala que el empleado público tiene derecho a la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos.

Correlativamente, la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, en su artículo 2, relativo a “Representación y defensa de autoridades y empleados públicos”, establece lo siguiente: “En los términos establecidos reglamentariamente, los Abogados del Estado podrán asumir la representación y defensa en juicio de las autoridades, funcionarios y empleados del Estado, sus Organismos públicos a que se refiere el artículo anterior y Órganos Constitucionales, cualquiera que sea su posición procesal, cuando los procedimientos se sigan por actos u omisiones relacionados con el cargo.”

En consecuencia, el hecho de que un empleado público sea defendido por la Abogacía del Estado en un procedimiento judicial, que se siga por actos u omisiones relacionadas con su cargo, obedece a lo establecido en dos normas con rango de Ley aprobadas por las Cortes Generales, no a una decisión en favor de un empleado público frente al resto de empleados públicos o de la ciudadanía, por lo que la información solicitada en los puntos 2 y 3 no cumple con la finalidad de controlar la actuación pública y conocer el proceso de toma de decisiones.

Por otro lado, tampoco conocer el documento de nombramiento de un determinado empleado público o su retribución anual permite conocer el coste de la defensa jurídica a la que pueda tener acceso acorde a la legislación vigente, ya que ni los datos que figuran en un documento de nombramiento, ni el salario establecido acorde a la categoría profesional, guarda relación alguna con la defensa jurídica a la que pueda tener acceso. El nombramiento de un empleado público, y las retribuciones que se le abonan, se realiza cumpliendo los requisitos establecidos en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, así como en el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado.

En base a lo que antecede, la información solicitada no parece cumplir la finalidad de controlar la actividad pública de la Abogacía del Estado o del órgano en el que presta servicio el empleado público sobre el que se pide la información, ni cómo se gestionan los fondos públicos, finalidad última de la Ley, sino que únicamente facilita conocer información sobre un determinado empleado público por razones que se desconocen, lo que no puede entenderse enmarcado dentro del derecho de acceso a la información pública contenido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.»

5. El 23 de septiembre de 2022, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; lo que efectuó mediante escrito presentado el 7 de octubre de 2022 en el que se pone de manifiesto que:

«(...) En primer lugar concreta que conforme al artículo 14.1.f EBEP cualquier empleado público tiene derecho a la defensa y protección de la Administración Pública, pero siempre y cuando sea consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos. La duda aparece en el momento en que el empleado público es investigado por agredir a un periodista, desconociendo qué ejercicio legítimo de sus funciones o cargo público conlleva una agresión a un periodista existiendo por el contrario indicios racionales de criminalidad en la conducta del empleado público, indicios que han llevado al magistrado a la transformación en procedimiento abreviado.

Es por ello que solicitamos la copia de la solicitud efectuada por el empleado público para ser defendido por la Abogacía del Estado, imaginando que en ella especificará las funciones concretas del ejercicio de su cargo público que le llevó a agredir a un periodista en el ejercicio de su cargo [REDACTED], no de miembro del equipo de seguridad del Presidente del Gobierno.

Del mismo modo consideramos de interés público la toma de decisión por la cual se encomienda a la jefa de los servicios jurídicos de la Abogacía del Estado la defensa letrada de dicho empleado. E igualmente solicitamos, ante la falta de información en los portales institucionales, la documentación que nos informe sobre la relación que tiene [REDACTED] con el Gobierno de España así como el coste que tiene dicho empleo (...).

Sin perjuicio de las consideraciones expuestas, el motivo de la negativa a dar la información solicitada es una opinión personal de la Directora del Departamento de Coordinación Técnica y Jurídica de la Presidencia del Gobierno, cual es “la información

solicitada no parece cumplir la finalidad de controlar la actividad pública de la Abogacía del Estado o del órgano en el que presta servicio el empleado público sobre el que se pide la información, ni cómo se gestionan los fondos públicos, finalidad última de la Ley”.

Como se puso de relieve en la interposición de la reclamación, la finalidad es clara: controlar la toma de decisiones y el gasto público y la trascendencia es evidente, extraña que una persona cuya labor en el Gobierno es desconocida, sea defendida en un caso privado por la Abogacía del Estado y además que ese caso se encargue directamente a la más alta representante de la Abogacía del Estado. Conocida la existencia de un atestado policial de Comisaría, incoándose inicialmente juicio por delito leve posteriormente transformado en diligencias previas de procedimiento abreviado por un delito de lesiones, todo ello por hechos ocurridos en los pasillos del Senado, entendemos que son hechos con la suficiente trascendencia aunque a la representación de Presidencia del Gobierno “no le parezca cumplir con la finalidad de la ley”, para dar la información que solicitamos y no ha de limitarse.»

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*».

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>

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 a diversa información relativa, por un lado, a la intervención de la Abogacía del Estado en la defensa judicial [REDACTED] [REDACTED] asignado a la Presidencia del Gobierno como consecuencia de unos incidentes; y, por otro lado, a la relación existente entre el mencionado [REDACTED] y el Gobierno de España y el gasto efectuado en dicha relación desde 2020 hasta la actualidad.

El órgano requerido dictó resolución en la que se acuerda la inadmisión de la solicitud de información con base en lo dispuesto en el artículo 18.1 LTAIBG según cuyo tenor se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, entre otras, las solicitudes no justificadas con la finalidad de transparencia que persigue la Ley, si bien da respuesta a una de las cuestiones formuladas al dejar constancia de que *no existe un Protocolo para la solicitud de intervención de la Abogacía del Estado como letrado del personal adscrito a la Presidencia del Gobierno más allá del procedimiento establecido en las normas que regulan la actuación del Servicio Jurídico del Estado, la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas y el Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado.*

Con posterioridad, en fase de alegaciones en este procedimiento, proporciona información referida a la base legal de la intervención de la Abogacía del Estado; en particular, que el artículo 14.1.f) 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), prevé que el empleado público tiene derecho a la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus

funciones o cargos públicos, y que el artículo 2 de la citada Ley 52/1997, de 27 de noviembre, dispone que los Abogados del Estado podrán asumir la representación y defensa en juicio de las autoridades, funcionarios y empleados del Estado, sus Organismos públicos a que se refiere el artículo anterior y Órganos Constitucionales, cualquiera que sea su posición procesal, cuando los procedimientos se sigan por actos u omisiones relacionados con el cargo.

4. Sentado lo anterior, y a fin de centrar el objeto de este procedimiento, no puede obviarse que, si bien el órgano requerido inadmitió la solicitud de información en ambos extremos (intervención de la Abogacía del Estado y relación y retribuciones [REDACTED]), lo cierto es que ya señaló inicialmente que la defensa jurídica se articulaba con arreglo a lo dispuesto en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre y su reglamento de desarrollo, ampliando esa información en fase de alegaciones en este procedimiento con referencia a la regulación que, sobre este particular, contiene el TREBEP.

A la vista de lo solicitado y de la respuesta ofrecida por la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, ciertamente completada durante la tramitación de este procedimiento, entiende este Consejo que la primera parte de la solicitud de acceso a la información del reclamante ha sido satisfecha, sin que, a estos efectos, resulten relevantes las alegaciones del reclamante sobre si concurre o no el *ejercicio legítimo* de la función o cargo público al que alude el artículo 14.1.f) LTAIBG o sobre los incidentes que subyacen a la necesidad de la intervención judicial; valoración que queda extramuros de las competencias atribuidas a este Consejo.

5. Por lo tanto, este procedimiento se ciñe a la segunda parte de la información solicitada relativa a la posición y retribuciones [REDACTED] como empleado público del Gobierno, debiendo verificarse si concurre la causa que constituye el fundamento de la inadmisión de la solicitud [artículo 18.1.e) LTAIBG].

Al respecto, procede traer a colación lo resuelto por el Tribunal Supremo en su sentencia (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530). Dicha sentencia establece con claridad que el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 LTAIBG es *«la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado desproporcionado del derecho.»*

Esta exigencia de interpretación estricta de los límites y de las causas de inadmisión de derecho ha sido posteriormente reiterada por el Alto Tribunal de manera constante en

sus pronunciamientos, como por ejemplo en la Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558):

«La Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se ver limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: «[...] 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».

En particular, en relación con la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG aquí invocada, el Tribunal Supremo ha subrayado que debe exigirse *«el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley»*—STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)—.

Para considerar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo ha de constatarse que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia —por todas, en la STS de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:6592)— en la que señala que *«[l]a doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº 1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986, 12 de noviembre de 1988, 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en*

palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).»

6. Ninguna de estas condiciones de carácter subjetivo y objetivo se aprecia en el presente caso ni se han alegado por el órgano reclamado que, sobre este particular, se limita a manifestar en su resolución que la petición no está justificada con la finalidad de transparencia que persigue la Ley, inadmitiéndola a trámite por considerar que: *«(...) la finalidad perseguida no se fundamenta en el interés legítimo de conocer cómo se toman las decisiones públicas o se manejan los fondos públicos, sino en obtener información sobre un empleado público de interés particular para la interesada, con desvinculación de la actividad profesional realizada, o de las funciones legalmente asignadas al órgano en el que presta servicio, lo que sobrepasa los límites normales del ejercicio de un derecho de acceso a la información pública».*

Sin embargo, no se aprecia una extralimitación en la conducta (carente de finalidad seria y legítima, con voluntad de perjudicar) o que se encuentre huérfana de interés legítimo, ni tampoco puede observarse un exceso en el uso del derecho que pueda calificarse como anormal. En efecto, puesto que la información solicitada se dirige al conocimiento del vínculo contractual en virtud del cual un empleado público presta sus servicios profesionales [REDACTED] cuyo coste se sufraga con cargo a los presupuestos del Estado y por tanto con dinero público, lo solicitado tiene la naturaleza de información pública y su conocimiento encaja en la finalidad de fiscalizar la actuación de un órgano gubernamental en relación con la utilización de dichos recursos públicos. Así pues, la solicitud se presenta en ejercicio de un derecho constitucional y su objeto es el acceso a información pública, de acuerdo con la definición que de la misma se contempla en el artículo 13 de la LTAIBG.

Por otra parte, la condición de abusiva de la solicitud tampoco se desprende ni de lo solicitado, ni se justifica en la parca argumentación denegatoria. A este respecto, es necesario recordar que aplicando lo indicado en el Criterio Interpretativo 3/2016, el artículo 18.1.e) LTAIBG conecta el ejercicio abusivo del derecho a un criterio cualitativo (características de la solicitudes presentadas y antecedentes de la misma), interpretación que ha sido respaldada por la Audiencia Nacional en su Sentencia de 7 de febrero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:707) en la que se determina que la calificación de abusiva de una petición *«no depende de si son muchos o pocos los expediente a los que se pretende tener acceso, sino que exige un juicio sobre la razonabilidad de la petición.»* (FJ. 2º).

En conclusión, no se aprecia la concurrencia de la doble exigencia que impone la jurisprudencia para aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, al no poder calificarse la solicitud de abusiva y falta de justificación en la finalidad de la ley.

7. En cuanto al fondo del asunto, dada la información solicitada (relativa a la vinculación y al coste/retribuciones del empleado público) resulta de aplicación el Criterio Interpretativo 1/2015, de 24 de junio de 2015, aprobado conjuntamente por este Consejo y la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) que especifica cómo se ha de proceder en la realización de la ponderación razonada que exige el artículo 15.3 LTAIBG; ponderación que, con arreglo al mencionado criterio, diferencia entre los empleados públicos con puestos de especial confianza, jerarquía o responsabilidad (como personal eventual o directivo o no directivo de libre designación) —en cuyo caso *«prevalece, 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»*— de aquellos otros empleados públicos que ocupan puestos de niveles inferiores —en los que *«prevalecería, con carácter general, el interés individual en la protección de los derechos fundamentales citados.»*—.

Este criterio es el que viene aplicando regularmente el Consejo en los casos en 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. En todos ellos se subraya que lo relevante para determinar si un puesto de trabajo cumple con las exigencias que determinan la prevalencia del interés público en el acceso a la información no es tanto la denominación concreta que se le haya atribuido sino las características objetivas del mismo, esto es, si el empleado público ocupa *«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»*.

Las pautas interpretativas establecidas en el mencionado Criterio Interpretativo han sido avaladas en varias ocasiones por la jurisprudencia de nuestros tribunales, incluido el Tribunal Supremo; en particular, y a los efectos que aquí interesan, se ha de mencionar la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 6 de diciembre de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:3968) que declara la prevalencia del interés público en el acceso a la información relativa a empleados públicos que ocupen puestos de carácter eventual

(incluidos aquellos que desarrollan labores correspondientes a la categoría de administrativos).

Esta doctrina ha sido aplicada en varias ocasiones por otros órganos judiciales, entre las que cabe destacar la sentencia firme de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 8 de noviembre de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:5289) en la que, trayendo a colación la doctrina del Tribunal Supremo, se pronuncia los siguientes términos:

«A ello debe unirse lo que resulta de la STS dictada en el recurso 316/2018 donde se afirma que: “Vemos que la regla sigue siendo la de conceder el acceso salvo que la ponderación a la que se refiere imponga lo contrario. Si de aquí nos vamos al Criterio Interpretativo 1/2015, en concreto a su apartado 2, que se ocupa de la “Información referida al puesto de trabajo desempeñado por uno o varios empleados o funcionarios públicos o a las retribuciones asignadas a uno o varios puestos de trabajo determinados, nos encontramos que, en su letra B) subapartado a), dice que con carácter general primará el interés público si el empleado público ocupa un puesto de especial confianza, es de alto nivel o se provee mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad. Luego, en el subapartado b) señala que se debería conceder “el acceso a la información sobre retribuciones correspondientes” al personal eventual de asesoramiento y especial confianza de los Ministros y Secretarios de Estado; (iii) al personal directivo; y (iv) al de libre designación”. Esta última sentencia reconoció el derecho a que se informara de la identidad de las personas que trabajaban como secretarías particulares de determinados cargos del Tribunal de Cuentas con el siguiente razonamiento: “En estas condiciones, no parece que el acceso a la información pública consistente en la identidad del personal de confianza que desempeñó las secretarías de la Presidencia, de los Consejeros y de la Secretaría General del Tribunal de Cuentas deba ceder ante su derecho a la protección de datos. Ocuparon puestos de trabajo público; su nombramiento y separación fueron, según dice la Ley, libres; es manifiesta la relevancia de la autoridad a la que presta servicios y, a la vez, lo es la posición constitucional del Tribunal de Cuentas. Todo ello justifica, por tanto, la prevalencia del interés público al que satisface el derecho que, en desarrollo del artículo 105 b) de la Constitución, ha regulado el legislador”.

(...) Debemos comenzar señalando que el resultado de dicha ponderación será favorable a la confirmación de la resolución recurrida y ello puesto que es prevalente la exigencia de transparencia a la posible reserva de las retribuciones percibidas por personal eventual y que ocupa puestos de confianza. (...) Esto se debe relacionar con la circunstancia de que la resolución del CTBG que es objeto de impugnación solo se

refiere a que se deben facilitar datos con identificación del titular de las percepciones en relación a “personal eventual, así como personal titular de órganos directivos y personal de puestos de libre designación- N30, 29 y 28- “ mientras que del resto de funcionarios perceptores solo se facilitara información “sin identificar a los titulares de los datos, dando la cuantía global por niveles”.

(..) Esta Sala al efectuar la ponderación a la que le obliga el artículo 15.3 de la LTBG entiende que, habida cuenta de que el personal eventual está intrínsecamente ligado al personal denominado como alto cargo, dado que, entre otras circunstancias, cesan automáticamente con el cese del cargo a quien preste función de confianza o asesoramiento (art. 12.3 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015) , parece razonable pensar que su régimen de transparencia habrá de ir igualmente unido al régimen de transparencia previsto para los altos cargos que les han nombrado.

(...) El artículo 12 (apartados 1 y 2) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público al definir al personal eventual afirma que es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin. Añade que las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto determinarán los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal. El número máximo se establecerá por los respectivos órganos de gobierno. Este número y las condiciones retributivas serán públicas El número máximo se establecerá por los respectivos órganos de gobierno. Este número y las condiciones retributivas serán públicas. (énfasis en el original)

Si las retribuciones de esa clase de personal deben ser públicas, no cabe pensar en mayor publicidad que no obstaculizar el hecho de que se facilite la información que haya sido solicitada por aplicación de la normativa sobre transparencia.».

La aplicación de la doctrina expuesta a este caso comporta la estimación de la reclamación en este punto, debiendo informar el órgano requerido, en primer lugar, sobre el tipo de relación o vínculo del empleado público con el Gobierno de España y, en caso de tratarse de un nombramiento de personal eventual, o tratarse de un puesto de especial confianza y responsabilidad, aportar la información relativa a las retribuciones.

8. En conclusión, procede la estimación parcial de la reclamación al considerar este Consejo que se ha proporcionado la información respecto de la primera parte de la

solicitud de acceso (intervención de la Abogacía del Estado) pero que, en cambio, por lo que respecta a la parte de la solicitud concerniente al tipo de relación que mantiene [REDACTED] con el Gobierno y el coste de dicha relación no resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada en la resolución y, efectuada la ponderación a que obliga el artículo 15.3 LTAIBG, debe proporcionarse la información, en los términos ya indicados.

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 la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, de fecha 1 de agosto de 2022.

SEGUNDO: INSTAR a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que, en el plazo máximo de 10 días, facilite al reclamante la siguiente información:

- *Copia de la documentación que acredite la relación existente (profesional, laboral, personal de confianza o de cualquier otra naturaleza) entre [REDACTED] el Gobierno de España y cuantía total del gasto efectuado en dicha relación desde 2020 hasta la actualidad.»*

TERCERO: INSTAR a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de las actuaciones llevadas a cabo.

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

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>

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: 2023-0250 Fecha: 14/04/2023

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