



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 263/2021

S/REF: 001-054634

N/REF: R/0263/2021; 100-005047

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED] (Federación de Servicios Públicos de UGT)

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Justicia

Información solicitada: Distribución del complemento de productividad y de otros incentivos al rendimiento

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el interesado, 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), con fecha 8 de marzo de 2021, solicitó al MINISTERIO DE JUSTICIA la siguiente información:

Que entre las competencias que tiene atribuida esta Subsecretaria esta la planificación y ejecución de la política retributiva, las propuestas de dotación presupuestaria y la gestión y seguimiento del capítulo 1 del presupuesto, y además por la Orden JUS/987/2020, de 20 de octubre, sobre delegación de competencias, en su artículo 6 b) tiene delegada la competencia para fijar los criterios para la evaluación del personal y la distribución del complemento de productividad y de otros incentivos al rendimiento legalmente previstos.

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

Así mismo, la corresponde ejercer las funciones que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y sus disposiciones de desarrollo atribuyen a las unidades de información, en el ámbito del Ministerio de Justicia.

Al respecto: 1) Entre las retribuciones complementarias que recoge la Ley 30/84, de 2 de agosto de medidas para la Reforma de la Función Pública, en el precepto 23.3 c), regula la productividad, es decir, el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario o funcionarla desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos, igualmente junto con este concepto retributivo de productividad, establece una serie de principios objetivos para su aplicación:

a) Garantía en la cuantía que no podrá exceder de un porcentaje sobre los costes totales de personal de cada programa y de cada órgano, además no es un complemento fijo sino que se asigna y reasigna aunque se percibe mensualmente.

b) Garantía de publicidad de modo que las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto serán de conocimiento público de los demás funcionarios del Departamento, así como de los representantes sindicales

c) Conocimiento sindical en la fijación de los criterios del complemento.

2) El sindicato UGT ha tenido constancia de que no se cumple con la garantía de publicidad y conocimiento sindical en la fijación del complemento de productividad y de las cantidades satisfechas por tal concepto. Es más, se procede con total e intencionada opacidad conculcándose la normativa vigente y alejándose de la línea jurisprudencial marcada por el Tribunal Supremo que consagra la publicidad de las productividades satisfechas con cargo a los PGE.

3) El artículo 23 d) de la mentada Ley 30/84 regula las gratificaciones por servicios extraordinarios, fuera de la jornada normal, que en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía y periódicas en su devengo, de las que esta representación sindical también demanda el conocimiento de las cuantías satisfechas en su retribución al personal que presta servicios en el Ministerio de Justicia. Estos conceptos retributivos tienen un carácter subjetivo o individual, No obstante, el resultado de la productividad debe ser objetivo, pues las leyes financieras y presupuestarias exigen que los fondos públicos destinados a productividad deben redundar en mejoras del resultado de los puestos de trabajo, con lo cual la mayor o menor cuantía de este complemento debe estar en directa dependencia del grado de consecución de los objetivos fijados en los programas.

No puede existir oscurantismo en la distribución del importe del complemento de productividad entre los funcionarios y funcionarías del organismo.

En base a todo lo expuesto, y en cumplimiento de una obligación legal como representante sindical, y en virtud del artículo 13 d de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, donde se dispone el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública Y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico, SOLICITO:

Que tras admitir el presente escrito, tenga por formuladas las manifestaciones que el mismo contiene, y acuerde las medidas pertinentes para dar traslado a este portavoz y a la Mesa Delegada, de los criterios de distribución sobre asignación del complemento de productividad establecidos para el año 2019 y 2020 en el Ministerio de Justicia, así como de las cantidades satisfechas por productividad y gratificaciones extraordinarias, en las condiciones establecidas en el Anexo I.

2. Mediante resolución de fecha 15 de marzo de 2021, el MINISTERIO DE JUSTICIA contestó al solicitante lo siguiente:

La Disposición adicional primera de la citada Ley 19/2013 establece, en su punto 2, que se regirán por su normativa específica aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

Una vez analizada la solicitud, esta Subsecretaría de Justicia, resuelve inadmitir el acceso a la información pública al incurrir en el expositivo precedente e indica que, en virtud de su condición de Sindicato, la información pretendida debe enmarcarse en el ámbito de las relaciones laborales mantenidas entre los representantes de los trabajadores y los responsables del Departamento, amparadas estas en la normativa vigente, esto es, la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, el Estatuto Básico del Empleado Público, el Estatuto de los Trabajadores y la Ley 30/84, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública.

3. Ante esta respuesta, con fecha de entrada el 21 de marzo de 2021, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido resumido:

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

El motivo aducido por la Subsecretaría de Justicia no es aplicable en el ámbito de la negociación de las relaciones laborales como así ha quedado resuelto por este Consejo de Transparencia en varias de sus resoluciones, refrendadas por medio de la plasmación de la Doctrina Jurisprudencial de la Sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo Tribunal Supremo (STS 748/2020) que adjunto. En el fallo se establece que la legislación señalada por la Subsecretaría de Justicia no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013 LTAIBG, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal como órganos de representación de los trabajadores/empleados públicos pueden tener en relación con aquellas materias relativas a los empleados que representan y la información que les atañe. Contenido del todo extrapolable a la representación sindical de los trabajadores en la Mesa Delegada en el Ministerio de Justicia, dependiente de la Mesa General de Negociación en la Administración General del Estado.

Por más, la solicitud de información se llevó a cabo a través del Registro Electrónico de la AGE el 1 de marzo, confirmando su recepción la Subsecretaría de Justicia en ese mismo día. Realizando más tarde un subterfugio legal, por cuanto la Subsecretaría traslada el 8 de marzo la solicitud al Portal de Transparencia de lo cual se infieren dos cuestiones. La primera, es que desde la Subsecretaría se procede a ampliar unilateralmente el plazo legal establecido para contestar puesto que de la solicitud realizada en tiempo y forma tuvo constancia el 1 de marzo.

La segunda cuestión viene motivada por la contradicción en la que entra la Subsecretaría, si no considera la Ley 19/2013 como cauce legal para solicitar la información no se entiende que la traslade al Portal de Transparencia para su gestión.

En definitiva, lo que trata realmente la Subsecretaría en este asunto es continuar con su recalcitrante opacidad y oscurantismo en la aplicación de los fondos presupuestarios destinados para el Incentivo al rendimiento de los empleados públicos (por cuanto tampoco en el ámbito jurídico que señala la administración se informa de nada sobre el asunto de referencia), impidiendo el ejercicio constitucional del legítimo derecho de la representación sindical de los trabajadores, en conocer los criterios y el destino de esos fondos, con la concreción que se solicitan, que no es otra que la prevista legalmente en el artículo 23.3 c) Ley 30/84, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública.

Se traslada en esta Reclamación la solicitud de información de forma completa dado que la Subsecretaría en el Portal de Transparencia no informó del Anexo I, que sí forma parte de la misma.

Esta parte se reitera en el expositivo realizado en la solicitud y en el Anexo I, solicitando en este momento que debido a la ausencia real de tramitación de la solicitud por la administración y conforme al artículo 24.3 de la LTAIBG, en concordancia con el artículo 118 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo, solicito que de presentarse alegaciones por parte de la Administración reclamada, se conceda a esta parte trámite de audiencia, para alegar o presentar los documentos que se estimen convenientes.

4. Con fecha 24 de marzo de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE JUSTICIA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que considerasen oportunas, contestando el Ministerio lo siguiente:

En primer lugar, en relación con la alegación del reclamante sobre la presunta estrategia de la Subsecretaría para ampliar unilateralmente el plazo de resolución establecido en la Ley 19/2013, hay que señalar que la solicitud fue presentada por el registro electrónico denominado Geiser el 1 de marzo de 2021, remitiéndose a la Unidad de Información de Transparencia con el fin de que se diera de alta en la aplicación Gesat para la gestión de solicitudes de información, y, en la misma fecha 8 de marzo de 2021, se trasladó al ámbito de la Subsecretaría, por ser el órgano competente en la materia para resolver. La resolución le fue notificada al interesado el día 15 de marzo 2021, es decir, habiendo transcurrido 7 días del plazo que dispone la Ley para resolver, o 14 días si se toma en cuenta desde el día que entró en la Subsecretaría directamente por Geiser. Por tanto, no ha habido ampliación de plazo unilateral.

Por otra parte, y entrando en el fondo del asunto, la información solicitada ha de enmarcarse en el ámbito de las relaciones laborales que deben regir las relaciones entre los representantes de los trabajadores y el órgano responsable del personal del Departamento.

Por lo tanto, estamos ante una materia que tiene previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, y, en consecuencia, debe regirse por su normativa específica, tal y prevé el apartado segundo de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En este sentido, se resolvió la solicitud, al entender que la petición debe regirse por la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical; por 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; y por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública, en las disposiciones que continúan vigentes.

Así pues, la información solicitada va a ser trasladada en el seno de la Mesa Delegada que se va a celebrar el mes de abril de 2021, por ser el cauce específico previsto en la referida Ley

Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, en aplicación de la normativa indicada anteriormente, por lo que se solicita a ese Consejo de Transparencia que se tengan en cuenta estas alegaciones y sea desestimada la reclamación presentada por el interesado.

5. El 6 de abril de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió audiencia al reclamante para que, a la vista del expediente, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, las cuales tuvieron entrada el 18 de abril de 2021, con el siguiente contenido resumido:

Primera.- En cuanto a la forma, si bien el Ministerio de Justicia cumple el plazo señalado para responder, no es menos cierto que se realiza una práctica que habrá que considerarla al menos de irregular, y sin sentido jurídico legal. Una vez entra la solicitud en el organismo competente para resolver, este procede a trasladarla, en nombre del solicitante, a otra unidad que más tarde la reenvía de donde procede, al competente. El lapso de tiempo en este caso han sido 8 días, pero podrían haber sido 5, 10, 15..., a conveniencia, con el agravante añadido que la solicitud se trasladó de forma mutilada por lo que a esta parte le implicó asumir el trámite de completarla, cuando no tiene necesidad ni le corresponde, pues ya lo hizo en su momento, en tiempo y forma, el 1 de marzo de 2021.

Segunda.- En cuanto al fondo, el Ministerio de Justicia reitera su argumentación manifestando que la petición debe regirse por la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical; por 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; y por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública, en las disposiciones que continúan vigentes, al ser el ámbito de las relaciones laborales que deben regir las relaciones entre los representantes de los trabajadores y el órgano responsable del personal del Departamento.

Lo cierto, es que precisamente por el Derecho a la Negociación Colectiva y a la participación en la determinación de las condiciones de trabajo, que se establece en la legislación y normativa que enumera la Administración, es por donde de forma reiterada se ha requerido la información, obteniendo como respuesta la negativa a entregar la información que aquí se reclama. Lo que entrega el Ministerio de Justicia en la Mesa Delegada para “cumplir” con su obligación es un cuadro “cartesiano-quinielístico” por el que resulta imposible conocer a quién y porqué se conceden y reparten más de 8 millones de euros por complemento retributivo de productividad por cada año presupuestario. Adjunto cuadro del mes de diciembre del año 2020 y el entregado en marzo 2021.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

Tercero.- Lo que pretende el Ministerio de Justicia y hasta ahora lo está consiguiendo, es vaciar de contenido el ejercicio del Derecho Constitucional a la Negociación Colectiva (art.37) en concurrencia con el ejercicio del Derecho a la Información (art. 105).

No resulta posible debatir, negociar ni proponer, si no se conocen los términos, ni condiciones, ni criterios que sigue la administración para determinar el reparto de productividad, en definitiva, lo que ocurre con la opacidad del Ministerio de Justicia, es algo muy grave, en tanto, deslegitima a la representación que ostenta la parte social en la Mesa Delegada de negociación, y en concreto de la Unión General de Trabajadores en ejercer su derecho a negociar las condiciones laborales y a representar los derechos e intereses legítimos de sus representados, los trabajadores.

Solicitamos de este Consejo de Transparencia, que inste al Ministerio de Justicia a entregar la información reclamada en los términos recogidos en el Anexo I de la solicitud de información, es decir, también con el conocimiento nominal de todos los empleados públicos perceptores de productividad en todos sus niveles, por cuanto como se ha dicho, concurre un interés legítimo consagrado en la CE, que como informa el Gabinete Jurídico de la AEPD que "los funcionarios del Departamento u Organismo interesado podrán tener acceso a los datos referidos a la asignación del complemento de productividad conforme a lo dispuesto en el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica 15/1999 [en la actualidad RGPD, artículo 6.1.c)] en conexión con el primer inciso del artículo 23.3.c) de la Ley 30/1984 al señalar que, "En todo caso, las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto, serán de conocimiento público de los demás funcionarios del Departamento u Organismo interesado"; precepto que continúa vigente conforme a lo previsto en la disposición final cuarta, apartado 2, de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y en la actualidad por 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" (entre otros, el Informe 367/2016)".

Continúa dicho Gabinete que "en cuanto la cesión a los representantes sindicales, indicar que para tal comunicación de datos personales el responsable del tratamiento debe contar de igual modo con la oportuna legitimidad para ello, aquí la comunicación o cesión de datos personales a terceros, recogidas en el ya citado artículo 6.1 del RGPD. Así, este tratamiento debería encontrar por tanto la correspondiente base legal también en el apartado 1.c), a saber: legislación de función pública aplicable, LOLS, convenios colectivos para el personal laboral ..., sin necesidad del consentimiento de los afectados; incluso valorar, con el asesoramiento del DPD correspondiente, la posible existencia para ese tratamiento de un interés legítimo por parte del demandante de los datos, supuesto previsto en el apartado 1.f (un interés legítimo que podría ser incluso alegado por el funcionario interesado en conocer el

dato, en ausencia de cobertura legal o consentimiento, posibilidad contemplada asimismo en el mencionado Informe 367/2016)."

Cuarto.- Reiteramos y nos remitimos a los argumentos expuestos en nuestra reclamación, a los Fundamentos recogidos en la Sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo Tribunal Supremo (STS 748/2020) adjuntada y al CI/008/2015, que en sus Fundamentos concluye de forma diáfana que la normativa indicada por el Ministerio de Justicia no puede considerarse normativa específica que contenga una regulación propia de acceso a la información.

Por todo lo expuesto, solicitamos de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no tenga en cuenta las alegaciones del Ministerio de Justicia y proceda a INSTAR al mismo a entregar la información conforme se reclama.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, en conexión con el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)⁵, el Presidente de este Consejo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁶, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

3. Por otra parte, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

En el presente caso, según consta en los antecedentes, el órgano competente respondió al solicitante en el plazo legalmente establecido.

4. En cuanto al fondo del asunto, la solicitud de información de la que trae causa la presente reclamación tiene por objeto *“los criterios de distribución sobre asignación del complemento de productividad establecidos para el año 2019 y 2020 en el Ministerio de Justicia, 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”.*

La Administración deniega el acceso a la información por considerar aplicable la Disposición adicional primera de la LTAIBG que establece que *“se regirán por su normativa específica aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”,* alegando que *“en virtud de su condición de Sindicato, la información pretendida debe enmarcarse en el ámbito de las relaciones laborales mantenidas entre los representantes de los trabajadores y los responsables del Departamento, amparadas estas en la normativa vigente, esto es, la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, el Estatuto Básico del Empleado Público, el Estatuto de los Trabajadores y la Ley 30/84, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública”.*

En relación con los argumentos aducidos por el Departamento ministerial para denegar el acceso, lo primero que se ha de señalar es que nuestros tribunales ya se han pronunciado en varias ocasiones reconociendo expresamente el derecho de las organizaciones sindicales y de los órganos de representación laboral a presentar solicitudes de información al amparo de la LTAIBG. A este respecto cabe recordar, entre otras, las siguientes resoluciones:

-La Sentencia 93/2017, de 17 de julio de 2017, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid en el PO 47/20167, en la que se contienen las siguientes manifestaciones: *“El artículo 12 de la LTAIBG reconoce del derecho de acceso a la información pública a todas las personas, sin distinción”. “No cabe calificar el artículo 40.1.f)*

del EBEP de "régimen específico de acceso a la información", en los términos a que se refiere la DA Primera de la Ley 19/2013 y nada obsta a esta conclusión que el EBEP haya modificado la Ley 30/84."

- La Sentencia 82/2018, de 6 de julio de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid en el PO 50/20178, en la que el órgano judicial razona en los siguientes términos: *"Es esa prevalencia del interés público del derecho de acceso, reconocido constitucionalmente, la que obliga a que las decisiones que se adopten ante una solicitud como la planteada estén informadas por un objetivo primordial, cual es el de dotar de la mayor eficacia a dicho derecho, siendo posible limitarla única y exclusivamente en los supuesto legalmente previstos.(...) el hecho de que la Junta de Personal tenga como una de sus funciones recibir información sobre política de personal, evolución de las retribuciones, evolución del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento, no puede ser calificado como un régimen específico de acceso a la información pública, pues no contiene ninguna regulación relativa a la forma y modos en que puede acceder a dicha información y los medios y procedimientos para hacerla efectiva (...) De un lado porque las Juntas de Personal son órganos de representación de los funcionarios públicos, mientras que la negociación colectiva de las condiciones de trabajo se efectúan en las Mesa de Negociación, en cuyo seno de "los representantes de las Administraciones Públicas podrán concertar Pactos y Acuerdos con la representación de las organizaciones sindicales legitimadas a tales efectos, para la determinación de condiciones de trabajo de los funcionarios de dichas Administraciones" (arts. 31 a 38 del EBEP). De manera que puede eventualmente haberse entregado tal información a los sindicatos o pactarse con ellos la forma de hacerlo, pero esto no impide que la Junta de Personal que no interviene en tales acuerdos y pactos pueda solicitar es misma información con fundamento en el derecho a la información reconocido y regulado en la LTBG. (...) el considerar que hay que limitar el acceso a los datos de todos y cada uno de los funcionarios que desempeñen puestos de trabajo en la AEAT es un razonamiento tan generalizado y sin matices que no puede ser calificado como proporcionado, ni mínimamente justificado, ni atiende tampoco a las circunstancias del caso concreto, sino que lo extiende y refiere en general a todos los funcionarios de la entidad, por lo que no puede entenderse ajustado a lo que exige el art. 14.2 de la LTBG para restringir o limitar el derecho de acceso."*

- En similares términos se pronuncia la Sentencia 5/2019, de 21 de enero de 2019, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, sobre el ejercicio de acceso a la información del Comité de Empresa de la Agencia EFE.

5. Más allá de ello, en lo que concierne a la aplicación de la Disposición adicional primera de la LTAIBG a las solicitudes de información presentadas por los representantes de los empleados

públicos y al pretendido desplazamiento del régimen general de acceso a la información contenido en la LTAIBG por el Estatuto Básico del Empleado Público, resulta concluyente la doctrina establecida por el Tribunal Supremo en su Sentencia 1558/2020, de 11 de junio (ECLI: ES:TS:2020:1558), en la que se pronunció sobre la conformidad con la LTAIBG de una solicitud de información presentada por un representante de la Junta de Personal de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Valencia con un contenido que guarda gran similitud con el que nos ocupa y en el que la Administración había utilizado en esencia los mismos argumentos para denegar el acceso.

El Alto Tribunal dedica el extenso fundamento jurídico segundo a examinar “la normativa aplicable a las Juntas de Personal para acceder a la información referida a la distribución de la productividad entre los empleados”, manifestándose en unos términos que procede recordar en su integridad por cuanto refutan de modo categórico los argumentos aquí empleados por el Ministerio para denegar el acceso:

“El derecho a acceder a la información pública se regula en términos muy amplios en la Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno, al establecerse: «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» (art. 12), y puede ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud (art. 17.3).

La Ley 19/2013, por lo que respecta al acceso a la información pública, se constituye como la normativa básica transversal que regula esta materia y crea un marco jurídico que complementa al resto de las normas. De ahí que la exposición de motivos de dicha norma disponga que «La Ley, por lo tanto, no parte de la nada ni colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido, supliendo sus carencias, subsanando sus deficiencias y creando un marco jurídico acorde con los tiempos y los intereses ciudadanos». Las previsiones de esta norma tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletorias, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre («Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información»).

La Agencia Estatal de la Administración Tributaria denegó la información solicitada por entender que los órganos de representación de los empleados públicos tienen un régimen propio de acceso a la información contenido en el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por RDL 5/2015, de 30 de octubre, por lo que las previsiones de la Ley 19/2013 de

Transparencia y Buen Gobierno no resultaban aplicables, en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional Primera de esta última norma.

Por ello, el presente recurso se centra en primer lugar, en determinar el alcance que debe tener la previsión «un régimen jurídico específico de acceso a la información», contenida en la Disposición Adicional 1ª de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, con la finalidad de establecer si las disposiciones contenidas en el del Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, por el que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público y, en concreto, la previsión contenida en el art. 40.1 de dicha norma, prevé o no un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluya o relegue el derecho al acceso a la información en los términos previstos en la Ley de Transparencia.

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.

La Administración no considera aplicable el régimen de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2013 por entender que este queda desplazado por la previsión contenida en el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, en concreto en su artículo 40.1, en el que se dispone:

«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. [...]

f) Colaborar con la Administración correspondiente para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento e incremento de la productividad» .

A juicio de este Tribunal, el precepto transcrito no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas los empleados que representan y la información que les atañe. Dicha norma se limita a señalar que los representantes de los trabajadores (las

Juntas de Personal de Personal y los Delegados de Personal) han de recibir información sobre determinados aspectos, entre ellos «la evolución de las retribuciones del personal». Una interpretación flexible de esta norma permitiría entender que bajo la expresión «evolución de las retribuciones» se incluyen las variaciones que se producen como consecuencia de la productividad y los criterios de reparto. Pero, en todo caso, aun cuando se acogiese una interpretación más restrictiva, el precepto no impide ni limita el derecho a tener acceso a otros datos distintos, incluyendo aquellos que inciden directamente en la retribución del personal al que representan. El mero hecho de ser destinatario natural de una información concreta no equivale a limitar su derecho a solicitar una información pública distinta.

En definitiva, el precepto en cuestión no fija límites o condiciones en el contenido de la información que puede solicitar y obtener las Juntas de Personal, por lo que no se constituye como un régimen jurídico específico de acceso a la información que desplace y sustituya al previsto en la Ley de Transparencia y Buen gobierno.

El Abogado del Estado, en su recurso de casación, considera que el art. 40 del Estatuto Básico del Empleado Público debe completarse con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad sindical y en el Estatuto de los Trabajadores, aprobado por RD legislativo 2/2015, de 23 de octubre, estableciéndose así un conjunto de derechos, deberes, facultades y funciones de los órganos de representación que integra un marco de relaciones laborales constitutivo del régimen específico para el acceso a la información de los órganos y representantes del personal. Se trata, a su juicio, de una materia que cuenta con su propia regulación específica caracterizada por su estrecha relación con la libertad sindical, lo que determina que la información sobre retribuciones se proporciona a través de las mesas de negociación con los sindicatos.

Pues bien, las previsiones del Estatuto de los Trabajadores, según dispone el art. 1 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, resultan aplicables a los trabajadores que presten sus servicios retribuidos por cuenta ajena para un empresario, quedando excluidos del ámbito de regulación de la Ley «a) La relación de servicio de los funcionarios públicos, que se regirá por las correspondientes normas legales y reglamentarias, así como la del personal al servicio de las Administraciones Públicas y demás entes, organismos y entidades del sector público, cuando, al amparo de una ley, dicha relación se regule por normas administrativas o estatutarias». En definitiva, sus normas no regulan el derecho de información referido a los empleados públicos. En todo caso, las previsiones del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en relación con los delegados de personal y los comités de empresa, al regular «los derechos de información y consulta», establece con carácter general que «1. El comité de empresa tendrá derecho a ser informado y consultado por el empresario sobre aquellas cuestiones que puedan afectar a los trabajadores, así como sobre la situación de la empresa y

la evolución del empleo en la misma, en los términos previstos en este artículo» (art. 64) y todo ello «sin perjuicio de las disposiciones específicas previstas en otros artículos de esta ley o en otras normas legales o reglamentarias».

En definitiva, esta norma no puede ser tomada como un régimen alternativo que regule, de forma autónoma y diferenciada, el derecho de acceso a la información pública que ostentan las Juntas de Personal respecto a una Administración Pública en relación con las retribuciones de los empleados públicos.

Es el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, el que resulta de aplicación «al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las siguientes Administraciones Públicas» (art. 2).

En dicha norma se establece un régimen diferenciado entre la negociación colectiva (arts. 32 a 38) y la representación de los empleados (art. 39 a 44). Pero, tal y como afirma el representante legal de la Junta de Personal de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Valencia, el hecho de que se estén desarrollado negociaciones con los representantes sindicales y que se les proporcione información en las mesas de negociación correspondientes. para que puedan ejercer sus funciones sindicales, no puede privar a los órganos de representación del acceso a la información pública sobre temas que conciernen al personal que representa, pues la Junta de Personal tiene derecho a conocer los objetivos de los que depende el concreto reparto de las distintas bolsas de productividad, los criterios seguidos para su distribución y las instrucciones emitidas para efectuarlo, al tratarse de una información directamente relacionada con las retribuciones de los empleados públicos. No existe ningún precepto que limite o excluya el derecho a obtener dicha información con independencia de la actuación de los sindicatos que intervienen en la negociación colectiva, antes al contrario el art. 40 del propio Estatuto, establece un derecho a ser informados de forma independiente.”

6. La doctrina jurisprudencial expuesta fue posteriormente reiterada por el Tribunal Supremo en su Sentencia 3195/2020, de 15 de octubre (ECLI: ES:TS:2020:3195) en la que, además, formula una serie de consideraciones sobre la ponderación de la afectación al derecho a la protección de los datos personales de los implicados y la no aplicación del trámite previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG que son plenamente aplicables a la respuesta que el órgano requerido debió otorgar a la solicitud de información de la que se deriva la presente reclamación, por lo que se recuerdan en sus propios términos:

“La cuestión que presenta interés casacional es la relativa a la interpretación del artículo 19.3 de la ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, realizada en la Sentencia de apelación, que al considerar que la información relativa al catálogo de puestos

de trabajo afecta a datos personales de los ocupantes de los puestos, acuerda en virtud del aludido precepto la retroacción de las actuaciones a fin de dar audiencia a los interesados.

Considera la Junta recurrente, frente a la interpretación de la Sala de Apelación, que lo que interesó ante la Agencia Tributaria eran datos meramente profesionales, relativos a los puestos de trabajo y que se ceñían a los funcionarios que ocupan tales puestos, alegando la naturaleza de las Relaciones de Puestos de Trabajo y la jurisprudencia de la Sala de lo Social de este Tribunal Supremo contenida en la Sentencia 111/2018, dictada en el recurso de casación 78/2017.

Pues bien, lleva razón la Junta de Personal recurrente en cuanto afirma que los datos solicitados se refieren a información de carácter profesional. La Junta interesó el Catálogo o relación de puestos de trabajo y otros aspectos ligados a dichos puestos con la finalidad de realizar la función que le incumbe.

A tal efecto, conviene recordar que el artículo 15.1 b) de la Ley 30 /1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública, dispone, que las relaciones de puestos de trabajo incluirán en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de los mismos; los requisitos exigidos para su desempeño; el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral.

Y en su apartado 3º, señala que las relaciones de puestos de trabajo serán públicas.

Por su parte el apartado 2º del artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, dispone:

"2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano."

Pues bien, a partir de lo expuesto hemos de considerar si es de aplicación lo dispuesto en el apartado 3º del artículo 19.3 de la reseñada ley 19/2013 que dispone:

"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".

Como hemos indicado, la Sala de apelación interpreta que la información controvertida se refiere a datos personales de los funcionarios que ocupan los puestos de trabajo, en esa medida, y con arreglo al indicado precepto, considera que procede la exigencia inexcusable de la audiencia de los interesados, ordenando la retroacción de actuaciones. Esta interpretación no es, sin embargo, acorde con la naturaleza de la información requerida por la Junta de Personal que representa a los propios funcionarios, pues se ciñe a datos vinculados a la profesión de quienes desempeñan sus labores en los puestos de la Administración Pública y están a su servicio, que tienen un carácter esencialmente público.

Cabe recordar aquí el Criterio Interpretativo CI/1/2015, de 24 de junio de 2015 del Consejo de Transparencia y buen Gobierno y de la Agencia de Protección de Datos sobre el alcance de las obligaciones de 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, en el que se establecía:

"A. En principio y con carácter general, la información referida a la RPT catálogo o plantilla orgánica con o sin identificación de los empleados o funcionario públicos ocupantes de los puestos se consideran datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano de modo que, conforme al artículo 15 número, de la Ley 19/2013 y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación, se concederá el acceso a la información".

Precisamente sobre este Criterio Interpretativo, se ha pronunciado la Sala de lo Social de este Tribunal Supremo, en la Sentencia de 16 de diciembre de 2019, en la que se examinó la obligación de la Administración General del Estado a facilitar a un sindicato los "listados de ocupación", que han de contener la relación concreta e individualizada de los puestos de trabajo de las Relaciones de Puestos de Trabajo, nombre y apellidos del titular del puesto, en su caso, y el domicilio del centro de trabajo al que está adscrito el puesto. Razona la aludida Sala de lo Social lo siguiente:

"En el presente caso la parte demandada deniega la entrega de los listados por precisarse que en éstos figure el nombre y apellidos de los trabajadores, datos básicos que, sin duda, constituyen información precisa para su identificación y ubicación dentro de la estructura organizativa empresarial y que, por ello, resultan necesarios para el desenvolvimiento de la

relación laboral correspondiente. Por consiguiente, estamos ante datos que no exigen del consentimiento del afectado para ser recabados por parte de la empresa. (...)

Por consiguiente, estará justificado que la empresa comunique datos personales de los trabajadores a los representantes legales y/o sindicales a fin de que éstos puedan ejercer las competencias que la ley les confiere siendo este un escenario que se ajusta a la excepción del art. 11.2 a) LOPD. Parece evidente que si, tanto el art. 64 ET, como el 10.3.1 LOLS confieren derechos de información y documentación a los representantes unitarios y sindicales, la obtención de la misma por la comunicación de la empresa se hallará amparada por esa excepción cuando, efectivamente, se trate de datos que tengan directa conexión con el ejercicio de aquellas competencias.

Pero en este caso, la necesidad de identificación de los trabajadores que ocupa cada una de los puestos que en la RTP se relaciona no resulta baladí, pues los elementos personales guardan relación con aspectos tales como la formación, titulación, y especialización, siendo también necesarios para delimitar las circunstancias de las vacantes, su cobertura, orden de prioridades, sistemas de sustitución y de promoción, etc."

Dicho razonamiento es asimismo aplicable al presente supuesto, en el que el solicitante es una Junta de Personal de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de Valencia, órgano de representación unitario de los funcionarios, que interesa información que versa sobre el Catálogo de Puesto de Trabajo de la Delegación Especial de la Agencia Tributaria en Valencia, para el desempeño de la función que le es propia, para la cual es preciso disponer de dicha información.

No cabe acoger la oposición del Abogado del Estado que refiere que la Relación de Puestos de Trabajo se encuentra publicada en el Portal de Transparencia, que contiene la información prevista en el artículo 74 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 y en el artículo 15 de la Ley 30/1984, sin que considere necesario facilitar la información exigida por la Ley de 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, ni la referencia a los datos de las personas identificables. Como hemos indicado, y con arreglo a la propia jurisprudencia de la Sala de los Social, los datos identificativos recabados sobre las personas que desempeñan el puesto de trabajo en la Administración Pública se encuentran directamente relacionados con la organización y funcionamiento de un organismo público, esto es, son datos asociados al desempeño de una labor o actividad pública de la Agencia Estatal, en el que concurre un interés público relevante y tiene como finalidad suministrar una información a la Junta de Personal que representa a quienes ocupan los puestos de trabajo. Por ende, no cabe considerar aplicable la previsión del artículo 19.3 de la Ley 19/2013, en la forma en la que lo

ha interpretado la Audiencia Nacional, teniendo en consideración lo antes razonado y que la ocupación de los puestos de trabajo controvertidos está sometida a publicidad.”

Finalmente, el Alto Tribunal dedica el fundamento jurídico sexto a recapitular su doctrina jurisprudencial, confirmando la establecida en la STC 1558/2020, y complementándola con la referida a la aplicación del artículo 19.3 LTAIBG:

“En respuesta a las cuestiones que presentan interés casacional objetivo, debe afirmarse que las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para el acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Ello 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 que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.

El art. 40.1 del Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, por el que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público, no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas los empleados que representan y la información que les atañe.

Que 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.

7. Como se desprende de lo expuesto, las cuestiones suscitadas en la presente reclamación han sido abordadas y resueltas por el Tribunal Supremo, sentando una doctrina jurisprudencial clara, que vincula plenamente a la Administración, y cuyo carácter concluyente excluye la posibilidad de volver a emplear lícitamente los argumentos invalidados con el fin de impedir el ejercicio del derecho de acceso a la información pública o diferir su eficacia.

En consecuencia, se ha de estimar la presente reclamación en su totalidad.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] (Federación de Servicios Públicos de UGT) frente a la resolución del MINISTERIO DE JUSTICIA, de fecha 15 de marzo de 2021.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Los criterios de distribución sobre asignación del complemento de productividad establecidos para el año 2019 y 2020 en el Ministerio de Justicia, 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.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA 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, número 1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>