



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE CIENCIA, INNOVACIÓN
Y UNIVERSIDADES



AJUR/JLC/rc
Exp. 3904/01/19

Se ha recibido una solicitud al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Nº EXPEDIENTE: 001-039264 dirigida por el Secretario General de la sección estatal de Comisiones Obreras del CSIC con el siguiente contenido:

“Atendiendo a los criterios del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, cuya interpretación del artículo 15.3 de la Ley 1.9/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno aplicaría, con carácter general, en favor de la concesión de acceso a las retribuciones del personal; en función del tipo y naturaleza del puesto, haciendo además hincapié en que la ponderación del interés público primaria en todo caso cuando se trate de personal directivo, eventual o nombrado por libre designación, solicitamos información sobre las retribuciones abonadas en concepto de productividades y gratificaciones por servicios extraordinarios, desagregadas para cada uno de los siguientes puestos de trabajo en las siguientes categorías:

- *Personal eventual de asesoramiento y especial confianza*
- *Personal directivo*
- *Personal no directivo de libre designación*
- *Personal funcionario de libre designación*
- *Asimismo, se solicita el listado puesto a puesto del resto del personal. funcionario y laboral, sin identificación de la persona que lo ocupa.*

Se solicita esta información para cada uno de los siguientes ejercicios: 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, y 2019, desagregada por ICUS y la Organización Central del CSIC.

Respecto a la información solicitada cabe alegar lo siguiente:

1) Trascendencia sobre la Protección de datos de los afectados

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIPBG), reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como “los

C/SERRANO, 117
28006 MADRID ESPAÑA
TEL.: 91 568 14 00
91 568 17 14
FAX: 91 411 30 77

sege@csic.es



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE CIENCIA, INNOVACIÓN
Y UNIVERSIDADES



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”.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud, bien porque el mismo la ha elaborado, o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

No obstante lo anterior, en el presente caso, debe analizarse si se concilia el acceso a la información solicitada con la protección de datos personales (artículo 15 LTAIBG).

De acuerdo con lo expuesto en el CI/001/2015 (Criterio de interpretación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) *“ASUNTO: Alcance de 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”*:

“...cuando la información solicitada no incluya la identificación de los perceptores, con carácter general debe facilitarse la cuantía global correspondiente al órgano, centro u organismo de que se trate; cuando incluya la identificación de todos o alguno de sus perceptores, debe realizarse la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG”.

El artículo 15 LTAIBG establece el sistema de protección de datos de carácter personal, señalando lo siguiente cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos como es el caso:

3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

En este sentido, la aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario, deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE CIENCIA, INNOVACIÓN
Y UNIVERSIDADES



Pues bien, en el presente caso, se solicita conocer Información desagregada por ICUS y la organización central del CSIC correspondiente a seis ejercicios presupuestarios (2014-2019).

Esta previsión desborda ampliamente y se diferencia de lo analizado en el invocado CI 1/2015 que especifica adicionalmente que *“cuando incluya la identificación de todos o alguno de sus perceptores debe realizarse la ponderación intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG y resolverse de acuerdo con los criterios expuestos a los mencionados apartados”*.

Se solicita respecto de dos colectivos y con un alcance diferente, pero el suministro de tal información no se concilia con los principios recogidos en la normativa de protección de datos de carácter personal por las siguientes razones:

a) con carácter nominal respecto a determinado personal (eventual, directivo y no directivo / funcionario de libre designación)

Es necesario tener en cuenta la naturaleza de la información solicitada: productividad y gratificaciones por servicios extraordinarios.

El complemento de productividad está *“destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo”*.

Las Gratificaciones por servicios extraordinarios están destinadas a retribuir los servicios extraordinarios, fuera de la jornada normal que en ningún caso podrán ser fijas en sus cuantías ni periódicas en su devengo.

Pues bien, el suministro de información desagregada respecto a seis años (72 meses) desglosado mes a mes implica suministrar información individualizada cuantificada con las cuantías abonadas sobre su rendimiento, actividad o no extraordinaria e interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo.

Estos datos configuran lo que se puede denominar un perfil laboral del funcionario. Es decir, un conjunto de información de carácter personal en el ámbito laboral que, asociado de manera indisoluble al trabajo que desarrolla puede realizar una comparativa entre trabajadores y evolución de su rendimiento durante años accesible a terceros indiscriminadamente, lo que debe considerarse un tratamiento excesivo no justificado a efectos de transparencia de la actuación pública.

Por lo tanto, no puede accederse a estos datos sin el consentimiento expreso de sus titulares.

Circunstancia sobre la que, en especial respecto al personal no directivo de libre designación, la propia resolución CI 1/2015, muestra su criterio explícito en contra:



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE CIENCIA, INNOVACIÓN
Y UNIVERSIDADES



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.

b) puesto a puesto sin identificación de la persona que ocupa del resto del personal funcionario y laboral

Es evidente que el suministro de información retributiva respecto del resto del personal vinculado a seis ejercicios presupuestarios desagregado por ICUs aun sin identificación explícita con nombres y apellidos permite sin esfuerzos desproporcionados conocer cuál es la retribución concreta percibida por cada una de las personas simplemente contrastándolo con la RPT en el momento correspondiente. Se trata de un proceso de fácil asociación entre persona e información, asociación que lo convierte en datos de carácter personal al tratarse de información sobre una persona “*identificada o identificable*”.

Y en este caso, tanto los criterios del CTBG en sus sucesivos informes, como el ejercicio de ponderación entre el derecho de transparencia y de protección de datos hacen prevalecer a este.

2) Improcedencia por la necesidad de reelaboración y cuasireelaboración

La LTAIPBG establece, respecto al derecho de acceso, límites (artículo 14) y causas de inadmisión (artículo 18).

El Artículo 18. “*Causas de inadmisión*” establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración

En lo que respecta al concepto de reelaboración, según define la Real Academia de la Lengua reelaborar es “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que determina que nos encontremos ante un supuesto de reelaboración.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE CIENCIA, INNOVACIÓN
Y UNIVERSIDADES



La solicitud de información -de cadencia mensual en el caso del complemento de productividad- para cada uno de los siguientes ejercicios: 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, y 2019, se solicita desagregada por ICUS y la Organización Central del CSIC.

Se trata de una ingente solicitud de información a desagregar que afecta a miles de personas, cada una de ellas respecto de decenas de meses. Lo que entra dentro de la excepción de “reelaboración” citada.

Y que para los casos analizados en el apartado B del punto anterior en algunos supuestos requeriría una labor manual de anonimización que supone una “cuasireelaboración” a inadmitir también de acuerdo con la reciente Sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 21/10/2019 (núm. recurso 29/2019).

Esta sentencia desestima el recurso de apelación presentado por el CTBG frente a la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9 de fecha 13 de marzo de 2019 que estimó el recurso presentado por el CTBG, por entender que se está exigiendo una labor de elaboración de la documentación a facilitar al solicitante con los siguientes argumentos:

“(…) La petición de información en el caso que nos ocupa hay que calificarla, como hace el Juzgador, de excesiva y de anormal, aunque se quiera justificar por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con una ampliación del plazo para concederla. Precisamente, por ser excesiva la documentación reclamada existe una labor de cuasireelaboración puesto que es preciso anonimizar o desagregar una ingente cantidad de datos que, en ocasiones, (...) no es fácil (...)”.

Y que la propia Audiencia Nacional califica posteriormente como “imposible” en un argumento que es extrapolable al presente supuesto:

“(…) la documentación requerida es tan voluminosa que resulta imposible proteger los intereses de terceros y resulta inviable garantizar esos intereses de todos los interesados (...)”.

Por ello, en realidad, adicionalmente a la excepción de la reelaboración, se plantea otra situación distinta, lo que la Audiencia Nacional denomina “cuasireelaboración”, que consiste en el hecho de eliminar o disociar los datos personales o confidenciales de toda la documentación elaborada durante el dilatado periodo de 6 años referente a miles de personas y diferenciándola mes a mes por ICU (120 en total) y organización central (no menos de quince unidades diferenciadas).

Circunstancia aplicable a la información solicitada de información “*puesto a puesto sin identificación de la persona que ocupa del resto del personal funcionario y laboral*”.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE CIENCIA, INNOVACIÓN
Y UNIVERSIDADES



3) Imposibilidad por la necesidad de conceder trámite de alegaciones a todos los afectados muchos de los cuales no trabajan ya en el CSIC.

La cuestión suscitada coincide parcialmente con la recogida y analizada en la sentencia de Apelación de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 5 de febrero de 2018. En la cual se reclamaban informaciones similares respecto a un ejercicio presupuestario.

La sentencia concluía con la siguiente justificación para estimar en parte el recurso:

“Motivo por el cual, procede estimar en parte el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado dejar sin efecto la sentencia, y con retroacción de actuaciones, conferir por el Ministerio de Fomento tramite de alegaciones por 15 días a las personas afectadas por dicha información, declarando válidos los fundamentos de derecho contenidos en la sentencia apelada.

Por todo lo dicho procede estimar en parte el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 4, en el recurso Procedimiento Ordinario 47/2016 de fecha 27 de junio de 2016, y se deja sin efecto la misma, así como la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 16 de septiembre de 2016, y con retroacción de actuaciones, conferir por el Ministerio de Fomento, tramite de alegaciones por 15 días a las personas afectadas por dicha información, declarando válidos los fundamentos de derecho contenidos en la sentencia apelada”.

Circunstancia inviable a todas luces que afectaría a miles de personas, de las cuales muchas ya han abandonado el CSIC.

Debe adicionalmente subrayarse –al margen de los aspectos legales analizados- la existencia de un canal establecido para la delimitación de los criterios.

En lo que respecta al complemento de productividad, debe significarse que en el grupo de trabajo de productividad dependiente de la Mesa Delegada en el CSIC de la Mesa General de Negociación de la AGE se tratan los aspectos que tienen que ver con este complemento y, especialmente, los criterios e instrucciones para la asignación de sus diferentes componentes. Dichos criterios, una vez acordados en la Mesa Delegada del CSIC se plasman en una resolución, la última de 28 de marzo de 2019, con el fin de que sean públicos y tengan permanencia en el tiempo y, por tanto, estabilidad.

En ambos foros se facilita información relativa a este complemento y a sus componentes a todas aquellas organizaciones sindicales que acordaron la citada resolución.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE CIENCIA, INNOVACIÓN
Y UNIVERSIDADES



Se trata de un procedimiento que está funcionando adecuadamente y que no debiera soslayarse unilateralmente mediante fórmulas alternativas que supusieran su vaciamiento y desconsideración con el resto de las organizaciones sindicales.

En conclusión, teniendo en cuenta las consideraciones anteriores se considera que se deben mantener los cauces y fórmulas existentes que no han mostrado deficiencia alguna y se han demostrado eficaces al respecto, como reiteradamente vienen poniendo de manifiesto las demás organizaciones sindicales con representación en el CSIC.

Contra la presente Resolución de denegación de la información, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante el órgano judicial competente (Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa), en el plazo de dos meses o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes; en ambos casos, el plazo se contará desde el día siguiente al de la notificación de la presente Resolución. Ello sin perjuicio de cualquier otro recurso o reclamación que se estime procedente.

EL SECRETARIO GENERAL
Alberto Sereno Álvarez