



Resolución 928/2021

S/REF: 001-060467

N/REF: R-0928-2021 / 100-006042

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR

Información solicitada: Productividad e incentivos

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante, en su condición de Secretario General de la Sección Sindical de CGT en los Servicios Periféricos de la Administración General del Estado en Zaragoza, así como miembro de la Junta de Personal en dicha provincia, solicitó el 9 de septiembre de 2021 al MINISTERIO DEL INTERIOR, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

“Se le faciliten para el período comprendido entre marzo de 2016 y diciembre de 2020 con su desglose correspondiente por nombre y apellidos de los diferentes empleados públicos de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza así como del Centro de Gestión Pirineos-Valle del Ebro, los siguientes datos mensuales:

- Tipo y cuantía del complemento de productividad percibido conforme a la Instrucción 2016/PRI-90, Asunto: Incentivos al rendimiento y complemento de productividad de 26 de febrero de 2016:

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

1. *Complemento de Productividad de Especial Responsabilidad Dedicación y Disponibilidad (CP1)*
2. *Complemento de Productividad por Cumplimiento de Objetivos en el Área Administrativa y de Seguridad Vial y Movilidad (CP2)*
3. *Complemento de Productividad por cumplimiento de Objetivos en el Área de Exámenes para la Obtención del Permiso de Conducir (CP3)*
4. *Complemento de Productividad por Desempeño de Puestos Específicos (CP4)*
5. *Complemento de Productividad por Trabajo a Turnos (CP5)*
6. *Complemento de Productividad por Guardias y Actividad Extraordinaria fuera de la Jornada Laboral (CP6)*
7. *Complemento de Productividad del Plan Especial de Recursos (CP7)*
8. *Complemento de Productividad por Mayor Jornada Fija y Partida (CP8)*
9. *Complemento de Productividad por Cumplimiento de Objetivos del Personal Laboral (CP9)*

Así como los incentivos semestrales y anuales para el período comprendido entre marzo de 2016 y diciembre de 2020, percibidos por los citados empleados públicos con su desglose correspondiente por nombre y apellidos”.

2. El 7 de octubre de 2021 el MINISTERIO DEL INTERIOR resolvió la inadmisión a la información pública en los siguientes términos:

“1.- EL art. 18.1 de la Ley de Transparencia 19/2013 apartado letra e): “Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”.

La presente solicitud es repetitiva- sustancialmente coincidente, en cuanto a su objeto con las solicitudes números 001- 051683 y 001-53375 formuladas por usted, en calidad de Secretario General de la Sección Sindical de CGT en los Servicios Periféricos de la Administración General del Estado en Zaragoza, consulta referida al mismo período de tiempo (marzo de 2016 y diciembre de 2020) y mismos criterios de información excepto el alcance de los datos a suministrar, es decir, mientras en la consulta 001-051683 la entidad a la que usted representa, solicitó para el periodo de

tiempo comprendido entre marzo de 2016 a diciembre de 2020, las retribuciones complementarias e incentivos- desglosada dicha información por nombre y apellidos- de los diferentes empleados públicos de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza (en adelante JPT de Zaragoza), en la solicitud 001-53375 requería la misma información e igual periodo de tiempo pero sólo del personal directivo de la JPT de Zaragoza, y en la actual petición (001-0060647) solicita de nuevo para el mismo período de tiempo las retribuciones complementarias e incentivos de los diferentes empleados públicos de la mencionada JPT y, además, las del personal del Centro de Gestión de Tráfico de Pirineos – Valle del Ebro (en adelante CGT de Pirineos- Valle del Ebro) desglosado por nombre y apellidos.

Debemos recordarles en este punto que las anteriores solicitudes (001- 051683 y 001-53375) les fueron rechazadas por esta Dirección General al apreciar, como en esta nueva consulta, la concurrencia de los límites del art. 15 de la LTAIBG (protección de datos personales) y la causa de inadmisión en los términos del apartado c) art. 18.1 de la mencionada Ley de Transparencia (reelaboración).

Asimismo el pasado mes de agosto de 2021, la DGT ya les facilitó un archivo Excel con las retribuciones complementarias e incentivos del personal directivo de la JPT de Zaragoza para el periodo de tiempo solicitado, dando así cumplimiento a la resolución estimatoria R/0228/2021;100-005002 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) con motivo de su reclamación contra la resolución desestimatoria emitida por la DGT en la solicitud de acceso a la información 001-53375.

Del mismo modo informarles que el único puesto de trabajo en la JPT de Zaragoza y CGT de Pirineos Valle del Ebro de directivo y/o libre designación, para el período de tiempo solicitado, era el de Jefe Provincial de Tráfico de Zaragoza. Por consiguiente dicha información obra ya en su poder y no procede proporcionarla de nuevo.

2. Por lo que respecta a las retribuciones complementarias e incentivo del resto de personal de la JPT de Zaragoza y CGT de Pirineos -Valle del Ebro, para el periodo comprendido entre marzo 2016 y diciembre de 2020:

2.1. Se inadmite por existencia de una acción previa de reelaboración del art. 18.1 letra c) de la LTAIBG que establece: “Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración La información no está elaborada con la estructura y desglose solicitados, lo que requeriría una labor “ex profeso” de confección de la información generándose una importantísima carga de trabajo para

la unidad responsable de suministrar esta información y que lamentablemente no dispone ni de personal ni de tiempo.

Se informa que el número de personas que componen las unidades para las que solicitan los datos son: JPT de Zaragoza: 67 efectivos (excluido el Jefe Provincial) y CGT de Pirineos Valle del Ebro, 18 efectivos. Proporcionar la información correspondiente a 58 meses, desglosada por nombre y apellidos, de las 85 personas que componen las unidades indicadas en el párrafo anterior (excluido el Jefe Provincial, único personal directivo de libre designación) es sencillamente inabarcable. Habría que introducir el DNI de cada persona en el aplicativo NEDAES y sacar un informe por año. De cada informe, que salen en formato PDF, habría que ir copiando y pegando manualmente una a una la cifra de cada mes y cada tipo de productividad (solicitan 9 complementos de productividad, así como la productividad semestral y la anual). A grandes rasgos, sólo esta información supondría sacar 335 informes anuales, revisar casi 43.000 datos y copiar y pegar a mano aproximadamente 15.500 datos. Y esto es sólo una parte de lo que solicitan, referida a la JPT de Zaragoza. Si se incluyen las 18 personas del CGT de Pirineos Valle del Ebro, habría que obtener 998 nóminas mensuales, revisar casi 11.000 datos adicionales y copiar y pegar aproximadamente otros 6.000 datos. Es decir, un total estimado de casi 54.000 datos a revisar y 21.500 datos a copiar y pegar uno a uno.

Si consideramos que de media se tardaría aproximadamente 1,5 horas en elaborar manualmente el cuadro resumen de cada persona de la JPT de Tráfico (67) y 2 horas de cada persona del CGT de Pirineos (18), el tiempo total estimado de trabajo sería de 134,5 horas, lo que supondrían más de 19 jornadas de 7 horas. (El tiempo estimado de trabajo para el personal del CGT es mayor, puesto que los cinco resúmenes anuales de NEDAES no desglosan los conceptos como se piden, por lo que se deben sacar de dicha aplicación las 58 nóminas mensuales de cada persona para obtener los datos).

En definitiva este tratamiento de datos conlleva un trabajo complejo y minucioso de reelaboración, consistente en extraer primero, ordenar, depurar y separar (anonimizar) después, aquella información que pudiera afectar a la intimidad y ámbito de protección de datos personales de los afectados, para posteriormente, unir de manera sistemática los resultados obtenidos y, finalmente suministrar dicha información atendiendo a la estructura y al grado de detalle requerido por la entidad a la que representa.

Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que para esta labor de reelaboración se dispone de una sola persona, que además es la encargada de gestionar la productividad de los casi 3.200 empleados/as públicos de este Organismo. Atender su petición conllevaría un colapso en el trabajo diario de la unidad de RRHH, viéndose afectada la percepción de las retribuciones de todos los empleados públicos de esta Dirección General.

En consonancia con todo lo manifestado hasta el momento, resulta aplicable al presente caso el criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre del Consejo de Transparencia, relativo al concepto de reelaboración, que determina que “sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio del Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración”. Dichas circunstancias concurren en el presente caso, conforme se acaba de exponer. Atendiendo a todo lo anterior, la Dirección General de Tráfico no puede confeccionar un informe “ad hoc” lo que conllevaría una dedicación exclusiva de medios, recursos personales y tiempo de los que este Organismo lamentablemente no dispone, sin perjuicio de que el trabajo diario de la unidad encargada de suministrar esta información (RRHH) se vería muy afectada si hubiera que atender la solicitud de acceso formulada por la entidad a la que representa.

2.2. Como ya ocurriera con los expedientes de transparencia (001- 051683 y 001-53375) en esta nueva consulta se deniega el derecho de acceso a la información solicitada por aplicación de los límites del art. 15 de la LTAIBG (protección de datos personales).

En este punto, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 15 de la LTAIBG, modificado en su apartado 1 por la disposición final undécima dos de la LOPDGDD. De igual manera, resulta aplicable al caso el criterio interpretativo C1/002/2015 adoptado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), que recoge las circunstancias que deberán ser tenidas en cuenta a la hora de realizar la ponderación de intereses y derechos prevista en el art. 15.3 de la LTAIBG.

Este Organismo considera que el interés público en la divulgación de la información requerida por la entidad sindical a la que usted represente, entraría en conflicto con la debida protección de datos personales de los afectados, por cuanto, exigen identificar (con nombres y apellidos) a los perceptores y relacionar datos de su

intimidad, vida personal y familiar, al solicitar información relativa a cuestiones de salud como hospitalización, enfermedad grave e intervención quirúrgica, datos que a nuestro entender entrarían en las denominadas “categorías especiales de datos personales” del artículo 9 del RGPD.

Por otra parte, en consonancia con el criterio interpretativo C1/002/2015, hay que traer a colación la Resolución R/0155/2019, de 3 de junio emitida por el CTBG, referente a las retribuciones vinculadas a la productividad o al rendimiento, con identificación o no de sus perceptores, e información relativa al complemento de productividad o incentivo al rendimiento percibido por uno o varios funcionarios o empleados públicos determinados, indicó que debía realizarse la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013 de Transparencia (LTAIBG). En dicho expediente CTBG manifestó que:

a) “Se impone el interés público en conocer dicha información sobre el derecho a la intimidad o la protección de los datos de carácter personal en estos casos: personal eventual de asesoramiento y especial confianza; personal directivo; personal no directivo de libre designación.

En el presente caso, objeto de resolución, el único puesto de trabajo, directivo y/o libre designación, para el período de tiempo solicitado, era el de Jefe Provincial de Tráfico de Zaragoza, el resto de empleados, no ocupaban puestos como los descritos, ni se definen como de responsabilidad en el proceso de toma de decisiones dentro de la organización de la DGT.

Atendiendo a esos criterios consideramos que estos empleados no son sujetos que se encuadren en el ámbito subjetivo del artículo 2.1.c), de la LTAIBG. Por consiguiente el interés por conocer las retribuciones de los afectados, que no ocupan puestos de alto nivel jerárquico en este Organismo, no guarda conexión con el derecho, invocado por la LTAIBG, a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos.

Así pues una vez realizada la ponderación de intereses y valorados el nivel de protección los datos personales contenidos en la información a revelar, es decir, datos sensibles que afectan a la intimidad de los empleados públicos de la JPT de Zaragoza y del CGT de Pirineos- Valle del Ebro (no se cuenta con su consentimiento expreso), en aplicación del art. 15.3 LTAIBG, la DGT considera que el bien superior que se ha de proteger son los derechos a la intimidad y protección de datos de carácter personal de los afectados, prevaleciendo frente al derecho a la información pública requerida por la entidad sindical a la que representa.

3. *Publicidad activa de informes mensuales de productividad en la Intranet de la Dirección General de Tráfico:*

Como ya le indicamos en anteriores consultas formuladas por usted, como representante sindical de la CGT, se publican mensualmente en la Intranet del Organismo dos informes de productividad, uno para funcionarios/as y otro para laborales, a petición de los sindicatos. La información es global y anónima, garantizando tanto la transparencia en la información como la protección de los datos de carácter personal de los empleados/as públicos”.

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 10 de noviembre de 2021, el interesado interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

“PRIMERA.- En la solicitud de información con número de registro 001-060467 se informa de manera clara sobre los motivos de la misma, haciendo referencia expresa a la resolución estimatoria 263/2021 del Consejo de Transparencia por la que se obliga al Ministerio de Justicia a informar sobre los criterios de distribución de la asignación del complemento de productividad establecidos para el año 2019 y 2020, así como de las cantidades satisfechas por productividad y gratificaciones extraordinarias con el conocimiento nominal de todos los empleados públicos perceptores de productividad en todos sus niveles.

La resolución estimatoria 263/2021, que la Secretaría General de DGT omite cuidadosamente en su respuesta, es evidentemente posterior a las fechas en que se formularon tanto las solicitudes 001-051683 y 001-533375 relativas al desglose de los complementos de productividad en la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza.

SEGUNDA.- En relación al punto 2.1 del oficio de la Secretaria General en el que se expone: Se inadmite por existencia de una acción previa de reelaboración del art. 18.1 letra c de la LTAIBG... Resulta curioso que se utilice como argumento para justificar la existencia de una acción previa de reelaboración, el volumen o la excesiva carga de trabajo (haciendo referencia además al criterio interpretativo CI/007/2015), máxime si se considera que el citado argumento ya fue empleado para denegar la solicitud 001-053375 sobre la percepción de los diferentes complementos de productividad de una única persona (personal directivo) como se vuelve a utilizar ahora para denegar la información de la percepción de los complementos de productividad de 67 funcionarios de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza y 18

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

del Centro de Gestión Pirineos-Valle del Ebro. Señalando además que: Atender su petición conllevaría un colapso en el trabajo diario de la unidad de RRHH, viéndose afectada la percepción de las retribuciones de todos los empleados públicos de esta Dirección General. La unidad de RRHH encargada de gestionar la productividad de los casi 3.200 empleados públicos de este Organismo, no parece tener ningún inconveniente en extraer la información de esos 3.200 empleados públicos, distribuidos en 50 provincias más las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, para ofrecer mensualmente un informe acumulativo de la percepción de los distintos complementos de productividad, informe seguramente elaborado a partir de la aplicación NEDAES (Nómina Estándar de la Administración del Estado), utilizado para la gestión de nómina de los empleados públicos.

Aplicación que también utilizarán para el cálculo de los incentivos de presencia mensual, semestral y anual recogidos en la Instrucción 2016/PRI-90 de la DGT y cuya utilidad no ha sido otra que penalizar las situaciones de IT de sus empleados públicos.

La percepción de las retribuciones de los empleados públicos está viéndose evidentemente afectada, no tanto por las peticiones de información de este o cualquier otro interesado, sino por la propia Instrucción 2016/PRI-90 de Incentivos al rendimiento y complemento de productividad de 26 de febrero de 2016 de la DGT. Instrucción que está provocando descuentos de diferentes complementos incluso en situaciones exceptuadas (hospitalización, enfermedad grave e intervención quirúrgica) incumpliendo de este modo lo dispuesto en el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, así como la Instrucción Conjunta de las Secretarías de Estado de Administraciones Públicas y de Presupuestos y Gastos de 15 de octubre de 2012, aprobada para el desarrollo del citado Real Decreto. Lo que sí es un hecho evidente y objetivo es que la DGT mediante la Instrucción 2016/PRI-90, está contribuyendo al colapso de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, pues los funcionarios que padecen descuentos en situaciones exceptuadas se ven en la obligación de acudir a dicho orden jurisdiccional ante el caso omiso de la DGT a sus reclamaciones, inclusive a pesar de la existencia de sentencias favorables (a modo de ejemplo las sentencias 275/2016 y 519/2018 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón)

TERCERA.- En relación al punto 2.2 del oficio de la Secretaria General: Como ya ocurriera con los expedientes de transparencia (001-051683 y 001-53375) en esta nueva consulta se deniega el derecho de acceso a la información solicitada por aplicación de los límites del art. 15 de la LTAIBG (protección de datos personales):

En primer lugar, la Secretaria General omite mencionar que la solicitud 001-53375 terminó en la Resolución Estimatoria 228/2021 del Consejo de Transparencia. Por otro lado, en la actual solicitud 001-060467 en ningún momento se exige...identificar (con nombres y apellidos) a los perceptores y relacionar datos de su intimidad, vida personal y familiar, al solicitar información relativa a cuestiones de salud como hospitalización, enfermedad grave e intervención quirúrgica..., el interesado lo que solicita es conocer, para el período comprendido entre marzo de 2016 y diciembre de 2020, el desglose mensual por nombre y apellidos de los diferentes empleados públicos de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza así como del Centro de Gestión Pirineos-Valle del Ebro en relación a los complementos de productividad percibidos, así como los incentivos mensuales y semestrales.

Sobre la afirmación de ...no se cuenta con su consentimiento expreso...en la que se hace además referencia al art 15.3 de la LTAIBG (el bien a proteger son los derechos a la intimidad y protección de datos de carácter personal de los afectados...) y siendo evidente que en ningún caso se solicita dato alguno relativo a la intimidad personal de nadie, el interesado no tiene conocimiento ni constancia, tras contactar con diversos empleados públicos a los que representa en su condición de Delegado Sindical, de que se haya solicitado por parte de la DGT consentimiento alguno a ningún empleado. Lo que sí le transmiten es la necesidad de conocer si los descuentos en los complementos de productividad son aplicados de forma equitativa o existe discrecionalidad en los mismos, cuestión esta imposible de dilucidar con informes acumulativos mensuales.

CUARTA.- En respuesta al punto 3. Publicidad activa de informes mensuales de productividad en la Intranet de la Dirección General de Tráfico:

Sobre la afirmación de la Secretaria General de la DGT: ...se publican mensualmente en la Intranet del Organismo dos informes de productividad, uno para funcionarios y otro para laborales, a petición de los sindicatos. La información es global y anónima, garantizando tanta la transparencia en la información como la protección de los datos de carácter personal de los empleados públicos... Estando totalmente de acuerdo con la afirmación de que dicha información es global y anónima, sobre todo anónima, señalar que uno de los principios generales de la publicidad activa es que la información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información

publicada así como su identificación y localización. No parece pues que publicar en la Intranet del organismo dos informes acumulativos mensuales en formato pdf, para funcionarios y laborales, que además son eliminados cada mes sin posibilidad de volver a consultar, responda a dichas características (...)”.

4. Con fecha 12 de noviembre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 30 de noviembre de 2021 el CTBG recibió respuesta con el siguiente contenido:

“1.- Este Centro Directivo (DGT) se reafirma en su decisión de rechazar la pretensión formulada por la entidad reclamante, en base a las causas de inadmisión descritas en nuestra resolución, que a nuestro entender justifican de manera objetiva, razonada y motivada su inadmisión. De nuevo las invocamos en esta fase del procedimiento, a los efectos de que sean tenidas en cuenta por el CTBG en el momento de emitir su resolución (...)”.

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".

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

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>

extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

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

3. La solicitud de la que trae causa la presente reclamación estaba dirigida a obtener la información relativa a los complementos de productividad e incentivos semestrales y anuales, por nombres y apellidos, que han sido percibidos por los empleados públicos de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza y en el Centro de Gestión Pirineos-Valle del Ebro para el período comprendido entre marzo de 2016 y diciembre de 2020.

La Administración desestima la solicitud de acceso al considerar que son de aplicación dos motivos de inadmisión. En particular, el MINISTERIO DEL INTERIOR considera que la información pública solicitada es una petición repetitiva de una solicitud presentada con anterioridad (artículo 18.1.e de la LTAIBG) y que, en todo caso, requeriría la reelaboración de un informe a la vista del importante volumen de datos que habría que tratar (artículo 18.1.c de la LTAIBG). Asimismo, refiere que no podría facilitarse esta información al contener datos personales cuya divulgación en ningún caso superaría el ejercicio de ponderación previsto en el artículo 15.3 de la LTAIBG.

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

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

En la aplicación de esta causa debe tenerse en cuenta el [Criterio Interpretativo nº 3⁷](#), aprobado en el 2016 por este Consejo de Transparencia en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, en el que, en resumen, se indica lo siguiente:

“2.1. Respecto a la solicitud de información manifiestamente repetitiva

⁷ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

Gramaticalmente, se define como aquella que lleva a decir o resolver algo que ya se ha dicho o resuelto anteriormente. En los términos de la Ley, para que la solicitud pueda ser inadmitida, se requiere. A) Que sea repetitiva y B) Que esta característica sea manifiesta. Por lo tanto, y toda vez que es requisito derivado de los términos en los que se pronuncia la Ley que la solicitud sea, no sólo repetitiva sino que lo sea manifiestamente, procede interpretar qué se entiende por solicitud manifiestamente repetitiva:

Una solicitud será MANIFIESTAMENTE repetitiva cuando de forma patente, clara y evidente:

-Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18.

En todo caso, la repuesta debe haber adquirido firmeza por el transcurso de los plazos de reclamación o Recurso Contencioso-Administrativo sin que éstos se hubieran interpuesto o cuando, habiéndose presentado, hubieran sido definitivamente resueltos y la denegación o inadmisión hubiese sido avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente competente o por el órgano judicial correspondiente.

-Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos. En estos casos, deberá justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos.

-El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante.

-Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación.

-Cuando fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de información.

Junto a ello, a la hora de aplicar cualquier causa de inadmisión es preciso tener en cuenta la asentada doctrina fijada por nuestros Tribunales, que ya han tenido ocasión de analizar y

pronunciarse en varias sentencias sobre su interpretación y alcance. En particular, es obligado citar la Sentencia del Tribunal Supremo 3530/2017, de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que se establece con claridad que la aplicación de toda causa de inadmisión de la solicitud de acceso a información pública debe interpretarse de manera restrictiva.

En la presente reclamación, la información pública que se está solicitando es el tipo y cuantía del complemento de productividad e incentivos que han percibido los diferentes empleados públicos de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza así como del Centro de Gestión Pirineos-Valle del Ebro en los años 2016 a 2020.

La Administración, para denegar el acceso, refiere que la información pública solicitada es sustancialmente idéntica a otras dos solicitudes previas formuladas por el reclamante (solicitudes números 001-051683 y 001-53375). En la primera de estas solicitudes, según el MINISTERIO DEL INTERIOR, se solicitó las retribuciones complementarias e incentivos de los diferentes empleados públicos de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza entre marzo de 2016 a diciembre de 2020 desglosados en nombres y apellidos.

No existe motivo alguno para poner en duda las manifestaciones de la Administración Pública en relación con que la solicitud número 001-051583 es sustancialmente coincidente con la petición de información pública respecto a la productividad y los incentivos de los distintos empleados públicos de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza, que fue en su momento desestimada al considerar que afectaba a datos protegidos conforme al artículo 15.3 de la LTAIBG y al concurrir el motivo de inadmisibilidad de reelaboración de la información establecido en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG. La denegación del acceso, según se infiere de lo manifestado, no fue impugnada.

Sin embargo, como bien refiere el reclamante, la solicitud objeto de la presente reclamación se fundamenta en lo resuelto por este Consejo de Transparencia en el expediente R 263/2021, que se basa en la nueva doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo concretada en su Sentencia 3195/2020, de 15 de octubre (ECLI: ES:TS:2020:3195) y que fijaba 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.

Esta nueva doctrina jurisprudencial y su aplicación por este Consejo de Transparencia en el expediente 263/2021, que incorpora la interpretación del Alto Tribunal del artículo 19.3 de la LTAIBG, unido a la exigencia de interpretar de manera restrictiva los motivos de inadmisión a la información pública, motivan la necesidad de conocer el contenido de esta nueva solicitud

y ello a pesar de que la información relativa a la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza solicitada sea sustancialmente idéntica que la concretada en la solicitud número 001-051683.

5. Sentado lo anterior, la Administración Pública considera que es de aplicación la causa de inadmisión de reelaboración de la información prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG. A la hora de aplicar esta causa de inadmisión es preciso tener en cuenta la doctrina establecida por nuestros Tribunales, que ya han tenido ocasión de analizar y pronunciarse en varias sentencias sobre su interpretación y alcance.

En este sentido, es obligado comenzar recordando la anteriormente citada Sentencia del Tribunal Supremo 3530/2017, de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que el Alto Tribunal establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG:

"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013."

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

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

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información"

Posteriormente, en la STS 810/2020, de 3 de marzo, (ECLI: ES:TS:2020:810) volvió sobre la cuestión, manifestándose en los siguientes términos:

"Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.

La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976.

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración."

Y, en la STS 1256/2021, de 25 de marzo (ECLI:ES:TS:2021:1256), tras reproducir los razonamientos anteriores, precisó su entendimiento de lo dicho del siguiente modo:

"La Sala apreció en el indicado caso la necesidad de la acción previa de reelaboración de la información, y por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos."

Esta jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido recientemente acogida y concretada por la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero (ECLI:ES:AN:2022:359), en cuyo fundamento de derecho tercero razona en los siguientes términos sobre el sentido del concepto de reelaboración:

«Cuando el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia habla de que se inadmitirán las solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”, no puede abarcarse los supuestos en los que la información se contenga en expedientes administrativos concretados por el solicitante, pues esto colisiona con el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros reconocido en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tal manera que si toda petición que conllevara extraer información de un expediente identificado que no esté ordenada fuera rechazada, el derecho a la información quedaría gravemente constreñido.

Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico».

Aplicando esta doctrina jurisprudencial al caso que nos ocupa, no cabe considerar que la justificación proporcionada por el Ministerio del Interior satisface los requisitos necesarios para admitir que concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG. La mera afirmación de la importante carga de trabajo que ello supondría y la escasez de efectivos, cuando esta información está digitalizada y centralizada en la aplicación Nómina Estándar Descentralizada de la Administración del Estado (NEDAES), resulta claramente insuficiente para justificar la aplicación de una causa de inadmisión que debe ser interpretada en términos restrictivos y que, según la doctrina jurisprudencial reproducida, se ha de limitar a aquellos casos en los que la información se encuentra dispersa y diseminada y, por tanto, sea necesario realizar complejas operaciones previas para recabarla, ordenarla y sistematizarla.

6. Por último, la Administración sostiene que una vez realizada la ponderación de intereses y valorados el nivel de protección los datos personales contenidos en la información a revelar, de conformidad con el artículo 15.3 LTAIBG, se ha desestimar el acceso a la información solicitada a fin de salvaguardar los derechos a la intimidad y protección de datos de carácter personal de los afectados que prevalecen, en este caso, sobre el derecho de acceso a la información pública.

Por lo tanto, esta cuestión ha de plantearse en el ámbito de la relación entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protección de los datos de carácter personal, considerando los eventuales límites que del segundo se derivan para el ejercicio del primero. En consecuencia, la respuesta a la solicitud de acceso se debería adoptar aplicando lo dispuesto en el artículo 15 de la LTAIBG, en el que se establecen las reglas y los criterios para dirimir los supuestos de colisión ente ambos derechos en los siguientes términos:

“1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.

2. Con carácter general, 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 que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

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. [...]”

Ahora bien, en el presente caso, se está solicitando información relativa a las productividades y los incentivos de determinados empleados públicos, cuestión en la que existe en nuestro ordenamiento una regla legal específica, como es el artículo 23.3 c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto de 1984, de medidas para la reforma de la Función Pública.

Conforme a este precepto:

“3. Son retribuciones complementarias:

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

Su cuantía global no podrá exceder de un porcentaje sobre los costes totales de personal de cada programa y de cada órgano que se determinará en la Ley de Presupuestos. El responsable de la gestión de cada programa de gasto, dentro de las correspondientes dotaciones presupuestarias determinará, de acuerdo con la normativa establecida en la Ley de Presupuestos, la cuantía individual que corresponda, en su caso, a cada funcionario.

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 así como de los representantes sindicales”.

Este precepto continúa hoy en día en vigor, como demuestra el análisis de las disposiciones legales sobre la materia aprobados en 2007 y 2015 por el legislador estatal, es decir, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y 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, actualmente vigente.

En la disposición derogatoria de la Ley 7/2007 se establecía lo siguiente:

“Disposición derogatoria única.

Quedan derogadas con el alcance establecido en la disposición final cuarta las siguientes disposiciones:

b) De la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, los artículos 3.2.e) y f); 6; 7; 8; 11; 12; 13.2, 3 y 4; 14.4 y 5; 16; 17; 18.1 a 5; 19.1 y 3; 20.1, a) b) párrafo primero, c), e) y g) en sus párrafos primero a cuarto, e i), 2 y 3; 21; 22.1 a excepción de los dos últimos párrafos; 23; 24; 25; 26; 29, a excepción del último párrafo de sus apartados 5, 6 y 7; 30.3 y 5; 31; 32; 33; disposiciones

adicionales tercera, 2 y 3, cuarta duodécima y decimoquinta, disposiciones transitorias segunda, octava y novena”.

Por su parte, la disposición final cuarta de la Ley 7/2007 establecía:

Disposición final cuarta. Entrada en vigor.

1. El presente Estatuto entrará en vigor en el plazo de un mes a partir de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

2. No obstante, lo establecido en los Capítulos II y III del Título III, excepto el artículo 25.2, y en el Capítulo III del Título V producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.

La disposición final tercera 2 del presente Estatuto producirá efectos en cada Administración Pública a partir de la entrada en vigor del Capítulo III del Título III con la aprobación de las Leyes de Función Pública de las Administraciones Públicas que se dicten en desarrollo de este Estatuto. Hasta que se hagan efectivos esos supuestos la autorización o denegación de compatibilidades continuará rigiéndose por la actual normativa.

3. Hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto.

Es decir, que el legislador dispuso expresamente que determinados capítulos de la Ley 7/2007 no producirían efectos hasta la entrada en vigor de las leyes de función pública que se dictasen en su desarrollo. Entre ellos, precisamente, el Capítulo III del Título III de la Ley 7/2007 es el dedicado a los “Derechos retributivos”. De ello se deduce que en tanto no se apruebe la correspondiente ley reguladora de la función pública estatal, como es el caso hasta el presente, seguiría vigente la LMRFP en esta materia. Ello explica que los conceptos tradicionalmente regulados en la LMRFP –complemento de destino, específico y de productividad- carezcan de regulación en la Ley 7/2007, al haberse deferido por el legislador a las futuras leyes de función pública que se dictaran en su desarrollo, permaneciendo hasta entonces vigente la regulación en la materia de la LMRFP.

Esta situación no se ha visto alterada por la aprobación del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público de 2015. Y ello porque, por las peculiaridades propias de esos instrumentos normativos, contaba con una doble disposición derogatoria. De un lado, la disposición derogatoria del propio Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que, entre otras muchas disposiciones, derogó la Ley 7/2007, de 12 de abril, del

Estatuto Básico del Empleado Público. De otro lado, la disposición derogatoria del propio texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que dispone:

“Disposición derogatoria única.

Quedan derogadas con el alcance establecido en el apartado 2 de la disposición final cuarta, las siguientes disposiciones:

b) De la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, los artículos 3.2.e) y f); 6; 7; 8; 11; 12; 13.2, 3 y 4; 14.4 y 5; 16; 17; 18.1 a 5; 19.1 y 3; 20.1.a), b) párrafo primero, c), e) y g) en sus párrafos primero a cuarto, e i), 2 y 3; 21; 22.1 a excepción de los dos últimos párrafos; 23; 24; 25; 26; 29, a excepción del último párrafo de sus apartados 5, 6 y 7; 30.3 y 5; 31; 32; 33; disposiciones adicionales tercera.2 y 3, cuarta, duodécima y decimoquinta, disposiciones transitorias segunda, octava y novena”.

Y su disposición final cuarta establece:

“Disposición final cuarta. Entrada en vigor.

1. Lo establecido en los capítulos II y III del título III, excepto el artículo 25.2, y en el capítulo III del título V producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.

La disposición final tercera del presente Estatuto producirá efectos en cada Administración Pública a partir de la entrada en vigor del capítulo III del título III con la aprobación de las leyes de Función Pública de las Administraciones Públicas que se dicten en desarrollo de este Estatuto. Hasta que se hagan efectivos esos supuestos la autorización o denegación de compatibilidades continuará rigiéndose por la actual normativa.

2. Hasta que se dicten las leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto.”

Así pues, aunque la disposición derogatoria contenga una mención al apartado 2 de la disposición final cuarta, lo cierto es que el apartado 1 de ésta sigue estableciendo, como ya lo hiciera la Ley 7/2007, que la regulación de los derechos retributivos (Capítulo III del Título III) solo producirá efecto cuando entren en vigor las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público.

Cabe señalar que esta interpretación también es la mantenida por el Consejo de Estado. Así, en el dictamen número 1.100/2015, de 29 de octubre, emitido en relación con el entonces Proyecto de real decreto legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, al analizar la disposición derogatoria del texto refundido indicaba lo siguiente:

“(…) la entrada en vigor de los capítulos II (“derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño”) y III (“derechos retributivos”) del título III del texto refundido (“derechos y deberes. Código de conducta de los empleados públicos”), queda demorada hasta que tenga lugar la de las leyes de función pública que desarrollen lo dispuesto en él, al igual que las disposiciones integrantes del capítulo III (“provisión de puestos de trabajo y movilidad”) del título V (“ordenación de la actividad profesional”). En la medida en que tales leyes no han sido aún objeto de aprobación, lo dispuesto en los mencionados capítulos no resulta de aplicación en el momento actual, manteniendo temporalmente su vigencia los preceptos de las leyes anteriores a la Ley 7/2007 que regulan las cuestiones que en ellos se abordan. Se trata, en definitiva, de preceptos llamados a regular temporalmente dichas cuestiones y que quedarán derogados en el momento en que entren en vigor las mencionadas leyes de desarrollo del texto refundido.

(…) se considera necesario revisar la disposición derogatoria, manteniendo en ella únicamente los preceptos que, por haber seguido aplicándose como consecuencia de lo dispuesto en la disposición final cuarta de la Ley 7/2007, no fueron efectivamente derogados a la entrada en vigor de dicha norma y deben, además, continuar desplegando efectos en tanto no se aprueben las meritadas leyes de la función pública”.

Entre tales preceptos, como ya ha sido expuesto, se encuentra el artículo 23 de la LMRFP en su integridad, incluido su apartado 3.c).

Y lo cierto es que las leyes reguladoras de la función pública aprobadas por numerosas Comunidades Autónomas evidencian la pervivencia en tales normas del principio de publicidad y acceso a la información pública contenido en dicho precepto de la LMRFP. Así, por ejemplo, el art. 57 de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura, el artículo 46 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, el artículo 82 de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, el artículo 69 de la Ley 4/1993, de 10 de marzo, de Función Pública de Cantabria, el artículo 85.6 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, el artículo 76.3 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, el

artículo 103.1.c) del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública, el artículo 137.2.c) de la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia, el artículo 59.3.c) Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el artículo 74.e) de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid (que extiende el conocimiento a todos los funcionarios de la CAM y los representantes sindicales señalando que: *“Las cantidades que perciba cada funcionario por cualquiera de los conceptos regulados en este artículo serán de conocimiento público para todo el personal de la Comunidad de Madrid, así como para los representantes sindicales”*), el artículo 68.3 del Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia, el artículo 80 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca; y el artículo 87, letras c) y d), de la reciente Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana.

Partiendo de esa constatación, ha de analizarse el alcance de dicho precepto y su relación con la LTAIBG.

Sentado que art. 23.3 c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP) se encuentra plenamente vigente, hay que señalar que en todo caso cabe fundamentar el derecho de acceso a la información en los propios preceptos de la LTAIBG, en particular en lo previsto en los arts. 12, 13 y 15.3 que configuran la obligación legal requerida en la letra c) del art. 6.1 RGPD para legitimar el tratamiento de datos de carácter personal y que se concreta en art. 8 de Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales como enseguida veremos.

En este caso, se trata de una información –cantidades abonadas a cada empleado público en concepto de complemento de productividad e incentivos- que tiene carácter público conforme al artículo 13 LTBG y que ha de ser puesta en conocimiento de los demás funcionarios del departamento u organismo de que se trata así como de los representantes sindicales.

Existe, por consiguiente, una norma con rango legal que establece el acceso de los representantes sindicales a ese tipo de información pública.

Es en este contexto en el que cabe recordar que la STS 3195/2020, de 15 de octubre (ECLI:ES:TS:2020:3195), en el fundamento de derecho segundo in fine, declaró lo siguiente:

“(...) el hecho de que se estén desarrollando 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”.

Dicho razonamiento se considera plenamente aplicable al presente caso.

En relación con ello y como seguidamente se indicará, el tratamiento de datos consistente en la cesión de la información se fundamenta precisamente en el cumplimiento de la obligación legal de atender al derecho de acceso a la información pública regulado en una norma con rango de ley como es LTAIBG.

7. Los datos referidos a la percepción de retribuciones complementarias por los funcionarios públicos, en este caso el complemento de productividad, son datos de carácter personal, pero no son datos pertenecientes a las categorías especiales reguladas en el artículo 9 del Reglamento (UE) 2016/679 General de Protección de Datos. Ello implica que no les es de aplicación la regla del artículo 15.1 LTAIBG, sino lo provisto en el artículo 15.3 LTAIBG, en relación con el cual deberá tenerse en cuenta el Criterio Interpretativo conjunto AEPD/CTBG 1/2015.

Recordemos que este artículo 15.3 LTAIBG establece lo siguiente:

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

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

- a) *El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*
- b) *La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.*
- c) *El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.*
- d) *La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad”.*

Para la Administración requerida debe prevalecer el derecho a la intimidad de los funcionarios, de conformidad con el artículo 15.3.d) citado y por las razones que expone y que se fundan en el Criterio Interpretativo 1/2015 de la AEPD y el CTBG, de 24 de junio de 2015.

Pues bien, aunque con carácter general, tal y como éste Consejo viene manteniendo en sus resoluciones, la decisión sobre acceso a las retribuciones de los funcionarios y empleados públicos con identificación de los perceptores se ha de resolver en función de la ponderación exigida en el artículo 15.3 LTAIBG, en este caso concreto dicha ponderación no es necesaria por cuanto existe una previsión legal (el reiterado artículo 23.3.c) LMRFP) que consagra con carácter vinculante el resultado de la ponderación que ya ha efectuado el legislador por cuanto ha establecido la obligación para la Administración empleadora de dar público conocimiento de las cantidades que perciba “*cada funcionario*” en concepto de retribución variable a los demás funcionarios del departamento y organismo interesado, así como a los representantes sindicales. Incluso en alguna normativa autonómica esta obligación no se restringe a los representantes sindicales y a los funcionarios del mismo organismo sino que es más general.

Esta obligación legal entronca claramente con el interés público en conocer cómo se reparten fondos públicos en concepto de retribuciones variables a los concretos funcionarios de un órgano, organismo o entidad, con la finalidad de valorar si se han producido arbitrariedades, abusos o discriminaciones injustificadas y, en definitiva, poder exigir la correspondiente rendición de cuentas a una Administración Pública en un ámbito tan esencial para detectar un buen o mal funcionamiento como es la gestión del dinero público en relación con las retribuciones no fijas de los funcionarios. Este interés público se ha reconocido por ejemplo en la Sentencia dictada en fecha 23-11-2018 por la Sala de

lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional (recurso de apelación 53/2018), en cuyo fundamento de derecho tercero se recoge lo siguiente: *“Por consiguiente, el art.15 de la Ley de Transparencia 19/2013 lo que obliga es a realizar una adecuada ponderación de los intereses en conflicto; ponderación debidamente realizada por el Juez a quo, en el sentido de que resulta procedente dicho acceso a una información que contribuye a la transparencia y justificación de la objetividad de la Administración en el reparto de la productividad.”* En el mismo sentido se han pronunciado en asuntos análogos numerosas sentencias de los Juzgados centrales de lo contencioso-administrativo pudiendo citarse a título de ejemplo las sentencias del Juzgado central nº 2 de 17-12-2021 o la del Juzgado central nº 3 de 15 de febrero de 2022 entre otras muchas.

8. Finalmente, ha de indicarse que, en el caso examinado, no es preciso articular el trámite de audiencia establecido en los artículos 19.3 y 24.3 de la LTAIBG.

Y ello porque, conforme a la doctrina establecida por el Tribunal Supremo en la citada STS 3195/2020, *“el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no resulta de aplicación cuando por parte de la Junta de Personal se solicita de la Administración la información sobre el Catálogo de los puestos de trabajo desempeñados por los funcionarios a los que representa y que se contiene en los catálogos de puestos de trabajo, no siendo por tanto necesario el trámite de audiencia previa a los funcionarios que ocupan tales puestos de trabajo”* (fundamento jurídico quinto). Esta exención de la aplicación del artículo 19.3 LTAIBG es plenamente aplicable al caso que nos ocupa en el que la solicitud procede de un miembro de la Junta de Personal de la Administración General del Estado en la provincia de Zaragoza.

La conclusión alcanzada por el Tribunal Supremo en relación con estos supuestos es plenamente lógica y resulta coherente con los criterios de ponderación establecidos con carácter general por este Consejo y la AEPD en el Criterio Interpretativo 1/2015, pues la finalidad de dicha audiencia es evitar que el conocimiento público del lugar de trabajo de una persona que se encuentre en situación de especial protección pueda poner en peligro su privacidad o su integridad. Cuando los solicitantes son los representantes sindicales o los propios trabajadores, que ya tienen la información sobre quienes forman parte de la plantilla, este riesgo, por definición, no existe.

A mayor abundamiento, hay que señalar que establecida por un precepto legal la obligatoriedad de la publicidad de las percepciones de retribuciones variables para los representantes sindicales no hay posibilidad de que los concretos funcionarios se opongan a

la solicitud de entrega de la información pública al respecto, por lo que el trámite de audiencia resulta innecesario a estos efectos.

En definitiva, por las razones expuestas, la presente reclamación ha de ser estimada

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DEL INTERIOR

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

Para el período comprendido entre marzo de 2016 y diciembre de 2020 con su desglose correspondiente por nombre y apellidos de los diferentes empleados públicos de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza así como del Centro de Gestión Pirineos-Valle del Ebro, los siguientes datos mensuales:

- Tipo y cuantía del complemento de productividad percibido conforme a la Instrucción 2016/PRI-90, Asunto: Incentivos al rendimiento y complemento de productividad de 26 de febrero de 2016:

- 1. Complemento de Productividad de Especial Responsabilidad Dedicación y Disponibilidad (CP1)*
- 2. Complemento de Productividad por Cumplimiento de Objetivos en el Área Administrativa y de Seguridad Vial y Movilidad (CP2)*
- 3. Complemento de Productividad por cumplimiento de Objetivos en el Área de Exámenes para la Obtención del Permiso de Conducir (CP3)*
- 4. Complemento de Productividad por Desempeño de Puestos Específicos (CP4)*
- 5. Complemento de Productividad por Trabajo a Turnos (CP5)*
- 6. Complemento de Productividad por Guardias y Actividad Extraordinaria fuera de la Jornada Laboral (CP6)*

7. Complemento de Productividad del Plan Especial de Recursos (CP7)

8. Complemento de Productividad por Mayor Jornada Fija y Partida (CP8)

9. Complemento de Productividad por Cumplimiento de Objetivos del Personal Laboral (CP9)

Así como los incentivos semestrales y anuales para el período comprendido entre marzo de 2016 y diciembre de 2020, percibidos por los citados empleados públicos con su desglose correspondiente por nombre y apellidos.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la citada información.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁸](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁹](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹⁰](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

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