



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 23/01/2023  
HASH: 030c886ab676b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art.24 LTAIBG

S/REF: 001-071595

N/REF: R/0828/2022; 100-007388 [Expte. 178-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR

Información solicitada: Complementos de productividad y gratificaciones por servicios extraordinarios

Sentido de la resolución: Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 14 de agosto de 2022 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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«1. La cuantía total abonada durante los cinco años desde 2016 hasta 2020 ambos inclusive (detallar el dato de cada año) en los conceptos de productividad y gratificaciones por servicios extraordinarios (en partidas individualizadas, es decir, por separado) a todos los Jefes Provinciales de Tráfico y a todos los funcionarios que ocupen puestos de nivel 29 y 30 en los Servicios Centrales del Organismo.

2. Cualquier tipo de documento o contenido (resolución, circular, mail, plan, etc.) a través de los cuales se determine cómo se reparten las gratificaciones por servicios extraordinarios. En particular, los documentos que especifiquen el proceso de

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

evaluación y valoración de los servicios extraordinarios que generan el derecho a recibir gratificaciones.

3. Cuantía total recibida en concepto de productividad y gratificaciones por servicios extraordinarios (en partidas individualizadas, es decir, por separado) desde 2016 hasta 2020 (detallar el dato de cada año) por cada uno de los funcionarios/as que ocupa u ocupó los puestos antes citados en el punto 1.

Se ruega que se identifique individualmente a cada uno de los funcionarios/as, petición que se realiza en base al criterio interpretativo 1/2015 del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno y de la Agencia Española de Protección de Datos, así como a la Sentencia de Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo número 1768/2019.

En el caso de que tras la ponderación de interés, debidamente motivada, se considere que la identificación individual (nombre y apellidos) de cada funcionario/a atenta contra la protección de datos personales, se solicita que la información se remita con el mayor nivel de detalle posible identificando en todo caso si se trata de puestos de nivel 28, 29 o 30 y si los mismos están adscritos a los servicios centrales o a los periféricos (Jefes provinciales) de la DGT, individualizando por cada puesto la información solicitada.

La presente petición, si bien restringida a un determinado ámbito organizativo (DGT) es idéntica a la petición de otro funcionario del Ministerio del Interior que el 03/06/2022 fue objeto de resolución 972/2021 estimatoria del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), obligando a facilitar los mismos datos que en la presente petición se solicitan. Se deja pues constancia de este precedente estimatorio consultable por Internet (WEB del CTBG) al objeto de transmitir que no resulta procedente denegar la información solicitada, denegación que en caso de producirse no tendría más efecto que generar carga de trabajo al CTBG para dilatar innecesariamente el tiempo la respuesta al peticionario».

2. Mediante resolución de fecha 15 de septiembre de 2022, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al solicitante lo siguiente:

«(...) Es preciso señalar que debemos extraer datos de cada empleado durante cinco años - alrededor de un centenar todos perceptores en puestos de libre designación de Servicios Centrales y Servicios Periféricos (SSCC y SSPP)- y elaborar a su vez quince informes por empleado (uno por cada código retributivo de productividad y gratificaciones) y para cada uno de los cinco años solicitados (de 2016 a 2020). Eso hace un total estimado de siete mil quinientos informes.

*En consonancia con lo manifestado por la Subdirección Adjunta de RRHH, 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.*

*Por todo lo cual se concluye que nos encontramos claramente ante una acción previa de reelaboración, que conlleva una desmedida carga de trabajo para la subdirección mencionada, por lo que se inadmite la solicitud en base al art. 18.1 letra c) de la LTAIBG, que establece que “se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.*

*Asimismo 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.*

*De los argumentos expuestos en los apartados precedentes nos lleva a considerar que la solicitud de información ostenta un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la Ley de Transparencia (art. 18.1 apartado e).*

*Como hemos señalado a lo largo de nuestra exposición, la información a examinar y tratar manualmente, su temporalidad (2016-2020) y potencial extensión de los datos a explotar y sistematizar (retribuciones de alrededor un centenar de efectivos en SSCC y SSPP), sumado a los medios personales y materiales disponibles, junto a la exclusividad de tiempo dedicado a atender esta petición, en detrimento de la actividad diaria de la Subdirección Adjunta de RRHH, no deja lugar a dudas del carácter abusivo de la petición.*

*En relación al apartado 2 de su solicitud, las gratificaciones corresponden a las retribuciones de carácter excepcional reconocidas por servicios extraordinarios*

prestados fuera de la jornada normal de trabajo, sin que, en ningún caso, puedan ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo, ni originar derechos individuales en períodos sucesivos.

*Se autorizan y abonan previa petición del Jefe/a de la Unidad. Cabe recordar que, como el resto de retribuciones, son fiscalizadas por la Intervención Delegada en la Jefatura Central de Tráfico. Asimismo, la Unidad de Inspección solicita información sobre las gratificaciones abonadas cuando estima procedente».*

3. Mediante escrito registrado el 18 de septiembre de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG, con el siguiente contenido:

*«PRIMERO: No se sostiene el argumento de que la solicitud ostenta un carácter abusivo no justificado, debido a las siguientes razones:*

*-En la propia respuesta (pág. 2) se dice que “como el resto de retribuciones, son fiscalizadas por la Intervención Delegada” Pues bien, si las gratificaciones son fiscalizadas por el control externo del Ministerio de Hacienda, cabe suponer que cara a tal fiscalización la relación de gratificaciones ya debería estar elaborada.*

*-La solicitud es idéntica a la de otro funcionario del Ministerio del Interior que el 03/06/2022 fue objeto de resolución 972/2021 estimatoria del Presidente CTBG, obligando a facilitar los mismos datos que en la presente petición se solicitan en un volumen mucho mayor pues aunque se refiere solo al año 2020 afecta a una cantidad de funcionarios mucho más elevada. De hecho, a consecuencia de esa resolución la DGT ya tiene, como mínimo, elaborados todos los datos de 2020.*

*-Considerando que se trata de un asunto de interés para cualquier ciudadano (retribuciones de los empleados públicos) y que la Ley de Transparencia lleva en vigor desde 2013 lo normal sería que la DGT hubiese modernizado sus bases de datos para poder hacer búsquedas múltiples condicionadas y ahorrarse ese supuestamente enorme volumen de trabajo de sacar los datos uno por uno. Llama la atención, tal como se puede comprobar en la plataforma de contratación del sector público o en su plan de formación, que la DGT no destine presupuesto para modernizar sus sistemas y si tenga dinero para modernizar los pisos oficiales de su personal de confianza (remodelaciones de más de 30.000 euros en algunos casos) o para ofrecer cursos de mindfulness a sus empleados.*

*-Además, la DGT dispone de la posibilidad de utilizar un contrato menor para apoyar la actividad de transparencia si no dispone de personal suficiente para sacar los*

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

datos. Tal como se comprueba en la plataforma de contratación del sector público esto ya se ha hecho al menos en dos ocasiones en los expediente de contratación 1DGT00000759 y 1DGT00000928.

-Si se solicitan los datos que corresponden a cinco años es porque se trata de un plazo razonable para que el ciudadano pueda comprobar que la DGT respeta el criterio de la Ley de presupuestos generales del estado, que establece que las gratificaciones no pueden ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo, además de no original derechos para periodos sucesivos.

SEGUNDO: No se sostiene el argumento de denegación basado en la Ley de protección de datos, puesto que la petición original contemplaba el suministro de la información de forma anónima sin identificar a los perceptores, caso de que la DGT no quisiese identificarlos.

TERCERO: La inexistencia de criterios en relación con la evaluación y valoración de los servicios extraordinarios hace aún más importante la transparencia de las gratificaciones, y en particular de cuantas horas de “servicios extraordinarios” generan la percepción de las cuantías económicas, ello a fin de que tanto los empleados de la DGT que no ocupan puestos de confianza (a los que se retribuye el trabajo en fin de semana y festivos a 16 euros/hora según la instrucción 2016/PRI-90) como cualquier ciudadano interesado pueda conocer la retribución horaria de los servicios extraordinarios del personal de confianza en puestos de libre designación.»

4. Con fecha 20 de septiembre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR al objeto de que se formularan las alegaciones que se consideraran oportunas, lo que se realizó mediante escrito recibido el 3 de octubre de 2022 en el que, a los efectos que aquí interesan, se señala lo siguiente:

«PRIMERO: (...) La aplicación NEDAES (Nómina Estándar de la Administración del Estado), desarrollada por la Secretaría General de Administración Digital dependiente del Ministerio de Asuntos Económicos y Administración Digital, genera, con el fin de ser remitidos a la Intervención General del Estado, unos informes estandarizados mensuales para todos los conceptos retributivos, incluidas la productividad y las gratificaciones, que son generales para todo el Organismo. Por tanto, al contrario de lo que afirma el reclamante, no existen informes de productividad y gratificaciones elaborados para el período de 5 años solicitado que incluyan exclusivamente los puestos que pide. Deben elaborarse a mano seleccionando persona a persona, ya que

la aplicación NEDAES no ofrece la posibilidad de generar informes ad hoc como los que se solicitan.

Aunque la información solicitada se encuentra grabada en la aplicación NEDAES, su obtención tal como se pide es muy compleja y supone tener que elaborarla expresamente para el solicitante. Debemos obtener para cada perceptor (todos los funcionarios en puestos de libre designación de Servicios Centrales y Servicios Periféricos durante 5 años sumarán alrededor de un centenar) 15 informes (uno por cada código retributivo de productividad y gratificaciones), considerando además los 5 años solicitados (de 2016 a 2020), lo que supondría un total estimado de unos 7.500. Asimismo, para poder entregar la información de una manera “legible” habría que mecanizar manualmente los datos de todos los informes en un único archivo resumen. Ello implicaría varios días de trabajo exclusivamente dedicados a este cometido de la única persona con la que cuenta este Organismo para gestionar y tramitar la productividad en nómina de sus aproximadamente 3.300 empleados/as públicos, debiendo dejar para ello de realizar las verdaderas funciones de su puesto.

(...)

La solicitud no es idéntica, puesto que mientras que la resolución 972/2021 se refiere solo al año 2020, la solicitud del reclamante se extiende a cinco años (2016-2020), lo que multiplica por cinco la carga de trabajo para poder responder a su petición. Además, la afirmación de que “a consecuencia de esa resolución la DGT ya tiene, como mínimo, elaborados todos los datos de 2020” no se ajusta a la verdad, puesto que no consta que se nos haya solicitado ningún dato como consecuencia de la citada resolución.

(...)

Al igual que otros muchos Ministerios y Organismos de la Administración General del Estado, la DGT utiliza la aplicación de “Nómina Estándar de la Administración del Estado” (NEDAES) en virtud de un acuerdo interdepartamental de colaboración con el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (Secretaría General de Administración Digital). Por tanto, no tiene ninguna potestad para, como afirma el reclamante, “modernizar sus bases de datos para poder hacer búsquedas múltiples condicionadas y ahorrarse ese supuestamente enorme volumen de trabajo de sacar los datos uno por uno”. (...)

*Esta Unidad no considera apropiado utilizar dinero público para formalizar contratos menores con el fin de responder a solicitudes de Transparencia abusivas en lugar de destinarlo a los fines que le corresponden. (...)*

*Como se ha explicado anteriormente, se considera un plazo abusivo, puesto que multiplica por cinco la carga de trabajo para la obtención de la información. (...)*

*SEGUNDO: (...) La Instrucción 2016/PRI-90 de Productividad e incentivos al rendimiento recoge varios supuestos del ámbito personal y de salud de los empleados/as públicos que tienen reflejo en el derecho a la percepción de los complementos de productividad. Por tanto, aunque la información se suministre para los puestos y no para las personas, con sólo conocer la persona que ha ocupado el puesto se puede saber que una circunstancia de carácter personal o de salud especialmente protegida ha dado lugar a la reducción de la productividad cobrada.*

*TERCERO: (...) El reclamante ha sido [REDACTED], por lo que conoce perfectamente que existen criterios objetivos internos de reparto de productividad y gratificaciones, no siendo por tanto necesario dar explicaciones adicionales al respecto”.*

*En consonancia con lo expuesto por la Subdirección Adjunta de RRHH, es claro y manifiesto el carácter abusivo que presenta la solicitud reclamada, no justificado con la finalidad de la Ley de Transparencia (art. 18.1 apartado e).*

*Debe tenerse en cuenta el Criterio Interpretativo nº 3, aprobado en el 2016 por el Consejo de Transparencia, por el que una solicitud puede entenderse abusiva “cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos”*

*Por último, debemos aclarar que la Resolución nº 972/2021 del CTBG a la que alude el interesado en su escrito de reclamación, solicitud de acceso a la información pública núm. 001-59373 no está asignada por la UIT del Ministerio del Interior a la DGT ni aceptada en GESAT (aplicación para la gestión de acceso a las solicitudes). No obstante, hemos revisado los expedientes de Transparencia tramitados y finalizados y no nos consta esta consulta, lo que explica que nuestra unidad de RRHH no tenga*

*confeccionados los datos retributivos de 2020 que menciona el peticionario en su reclamación, trabajo que habría que realizar».*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) 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 Gobierno<sup>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12<sup>6</sup>](#) 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 extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide información relativa a los complementos de productividad y gratificaciones por servicios extraordinarios que hayan percibido los funcionarios que desempeñen puestos de trabajo de nivel 29 y 30 en los servicios centrales de la Dirección General de Tráfico, incluidos los Jefes Provinciales, en el período comprendido entre 2016 y 2020.

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

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



El Ministerio requerido inadmitió la solicitud en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1.c) y e) LTAIBG pues, según alega, proporcionar la información solicitada supondría una importante carga de trabajo para la unidad responsable, resultando claramente abusiva. Considera, asimismo, que en aplicación del artículo 15.3 LTAIBG, no procede facilitar la información pues lo solicitado afecta al ámbito personal de los empleados públicos.

4. Sentado lo anterior y en primer lugar, es preciso verificar la concurrencia de las causas de inadmisión que invoca el Departamento ministerial requerido; en particular, la prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG según cuyo tenor podrán inadmitirse aquellas solicitudes relativas a información *para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*.

Desde esta perspectiva, el Tribunal Supremo, en su Sentencia (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida señalando que *«[c]ualquier 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». Añade en esa misma sentencia que no cabe «(...) 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 de 3 de marzo, (ECLI: ES:TS:2020:810) pone de manifiesto que *«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.»* Y en este sentido advierte que, en estos casos, 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 (...)»*, lo que implicaba, en el caso examinado, *«(...) 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» — lo que reitera en la posterior STS de 25 de marzo (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se hace referencia, además, a que la información se encontraba en distintos soportes físicos e informáticos—.*

La aplicación de la doctrina jurisprudencial reseñada a este caso conduce a la estimación de la reclamación en este punto. Ciertamente, alega el Ministerio que la solicitud se refiere a una *extensa información* (dado el período que abarca) que se ha de examinar y tratar manualmente. En particular, pone de relieve que *«la información solicitada se encuentra grabada en la aplicación NEDAES, no obstante su obtención, tal como solicita el interesado es de muy compleja elaboración y supone tener que elaborarla y extraerla expresamente de la aplicación NEDAES de manera individual, lo que supondría que para poder entregar la información de una manera “legible” y evitar el envío de 7.500 documentos, habría que introducir manualmente cada uno de los datos en un archivo Excel resumen. Ello supondría días de trabajo exclusivamente dedicados a este cometido, dejando de realizar las verdaderas funciones de nuestros puestos para él»*. Añade que la extracción de datos para cada empleado (un centenar en puestos de libre designación) supondría elaborar *«quinze informes por empleado (uno por cada código retributivo de productividad y gratificaciones) y para cada uno de los cinco años solicitados (de 2016 a 2020). Eso hace un total estimado de siete mil quinientos informes.»*

Tales alegaciones, sin embargo, no pueden acogerse pues el hecho de que se trate de una información voluminosa no implica *per se* que sea compleja —lo que permitiría acordar la ampliación del plazo para resolver— y no se trata de información en absoluto dispersa o que se encuentre en formatos diversos, sino que se encuentra clasificada y ordenada en un único aplicativo informático.

No es posible obviar que este Consejo ha estimado ya reclamaciones similares y no únicamente la citada por el reclamante (referida a una única anualidad) sino también, por poner un ejemplo, la que dio lugar a la resolución 928/2021, de 9 de junio de 2022, en la que lo solicitado eran los complementos de productividad percibidos por los diferentes empleados públicos de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza en el periodo comprendido entre 2016 y 2020. En la mencionada resolución se llegó a la conclusión, plenamente trasladable a la reclamación que ahora se resuelve, de que:

*«(...) 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.»*

5. Por lo que concierne al pretendido carácter abusivo de la petición que también invoca el Ministerio con invocación del artículo 18.1.e) LTAIBG, las alegaciones tampoco pueden tener una acogida favorable.

El pretendido carácter abusivo de la solicitud se argumenta, también en este caso, por la amplitud de la información a examinar en relación con los medios personales y materiales disponibles y la exclusividad de tiempo dedicado a atender esta petición (en detrimento de la actividad diaria del organismo responsable).

Sin embargo, cabe recordar que la calificación de una solicitud como abusiva, a efectos de su posible inadmisión, *«exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley, sin que ninguna de las resoluciones denegatorias del acceso haya siquiera contemplado la concurrencia del requisito de la conducta abusiva, que no puede apreciarse en este caso»* —STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)—.

Partiendo del mencionado pronunciamiento y del Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, de este Consejo, no puede apreciarse la concurrencia de la citada causa de inadmisión pues difícilmente puede considerarse (y nada se alega al respecto) como una solicitud *abusiva* —por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil; por suponer un riesgo para terceros o ser contraria a las normas, las costumbres y la buena fe, o porque, de ser atendida, requiera un tratamiento que paralice el resto de la gestión de la actividad diaria de los sujetos obligados—; característica, la de *abusiva* que ha de concurrir *cumulativamente* con la falta de justificación de la finalidad de la ley a que alude la resolución de inadmisión.

6. Descartada la concurrencia de las causas de inadmisión invocadas, y por lo que concierne a la denegación de la información solicitada con fundamento en lo dispuesto en el artículo 15.3 LTAIBG y el Criterio Interpretativo 1/2015, de 24 de junio (conjunto de la AEPD y el CTBG), no puede desconocerse que, en este caso, se da la circunstancia de que el solicitante es funcionario, pues el propio Ministerio en su resolución afirma que ha sido [REDACTED], y lo que

pide es conocer el reparto de las productividades y gratificaciones por servicios extraordinarios de determinados empleados públicos en el ámbito de su organización, 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 (LMRFP).

En efecto, si bien respecto del acceso de datos relativos a productividades —no pueden considerarse datos meramente identificativos (artículo 15.2 LTAIBG), aunque tampoco pertenecen a las categorías especiales reguladas en el artículo 9 del Reglamento (UE) 2016/679 General de Protección de Datos (artículo 15.1 LTAIBG)— debe realizarse la ponderación suficientemente razonada que exige el artículo 15.3 LTAIBG —a fin de determinar si resulta prevalente el interés público en divulgar la información o la protección del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal de los afectados—, lo cierto es que la circunstancia particular que concurre en el solicitante comporta la aplicación de la regla específica prevista en el artículo 23.3.c) LMRFP, según cuyo tenor, y en lo que aquí interesa, «(...) *En todo caso, las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto [complemento de productividad] 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 (EBEP) 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 (TREBEP), actualmente vigente. En efecto, en la Disposición derogatoria de la Ley 7/2007 se preveía la derogación, entre otros, del citado artículo 23 LMRFP con el alcance establecido en la disposición final cuarta que, tras disponer la entrada en vigor de la norma en el plazo de un mes desde su publicación en el BOE, establecía, en lo que aquí interesa que:

*«Disposición final cuarta. Entrada en vigor.*

*(...)*

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

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; evidenciándose, además, que en las leyes reguladoras de la función pública aprobadas por numerosas Comunidades Autónomas pervive el principio de publicidad y acceso a la información pública contenido en dicho precepto de la LMRFP; tal como se expone de forma más pormenorizada en la citada resolución de este Consejo R/928/2021, de 9 de junio de 2022.

7. Sentado que el artículo 23.3 c) 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 LTAIBG que configuran la obligación legal requerida en la letra c) del artículo 6.1 del Reglamento General de Protección de Datos para legitimar el tratamiento de datos de carácter personal y que se concreta en el artículo 8 de Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales como seguidamente se verá.

En este caso, como se ha señalado, se trata de una información —cantidades abonadas a determinados funcionarios en concepto de complemento de productividad y gratificaciones por servicios extraordinarios— 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, con arreglo al citado artículo 23.3.c) LMRFP.

Existe, por consiguiente, una norma con rango legal que establece el acceso de los funcionarios de un departamento a ese tipo de información pública. 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 la LGTAIB, a la que en este caso se viene a sumar la previsión del artículo 23.3.c) de la LMRFP.

8. En definitiva, teniendo en cuenta lo anterior, aunque la regla general exige que 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 —que 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—.

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 de noviembre de 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.

9. Por otro lado, la particularidad anterior determina que no sea necesario articular el trámite de audiencia establecido en los artículos 19.3 y 24.3 LTAIBG. Y ello porque, conforme a la doctrina establecida por el Tribunal Supremo en la citada STS de 15 de octubre de 2020 (ECLI:TS:ES: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).

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 esta línea también se ha pronunciado la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 8 de noviembre de 2022 (recurso de apelación 106/2021, FJ 5) en la que se señala:

*«[e]n relación a esta cuestión, y además de los argumentos esgrimidos por la sentencia objeto de apelación y que se refieren a que en el trámite seguido ante el propio Ministerio de Hacienda no se ha efectuado dicho traslado y que no puede reclamarse ahora por el representante de la misma administración, resulta que la aplicación del Estatuto Básico Empleado Público obliga a que las retribuciones del personal eventual sean públicas por lo que no se produce afectación de los derechos de los afectados y no procede efectuar el trámite pretendido.*

(...)

*No es aplicable la STS, citada por el Abogado del Estado apelante, de fecha 8 de marzo del 2021 (recurso nº 3193/2019), que desestima el recurso de casación nº 3193/2019 interpuesto contra la SAN de 6 de marzo del 2019 (recurso apelación nº 58/2018) y ello pues en el caso presente no se plantea quien es el órgano encargado de efectuar el trámite de audiencia sino solo si fuera necesario dicho traslado. Esta Sala considera que no es preciso por no afectarse derechos de los posibles interesados a los que se debiera efectuar el traslado».*

10. En conclusión, y de acuerdo con todo lo expuesto, ha de procederse a la estimación de esta reclamación.

### 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:

- *La cuantía total abonada a los Jefes Provinciales de Tráfico y a los funcionarios que ocupen puestos de nivel 29 y 30 en los Servicios Centrales*

del Organismo en los conceptos de productividad y gratificaciones por servicios extraordinarios desde 2016 a 2020.

- Identificación de cada uno de los funcionarios perceptores.

**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 23.1<sup>7</sup>](#), 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 octubre<sup>8</sup>](#), 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-administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

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