



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 228/2021

S/REF: 001-053375

N/REF: R/0228/2021; 100-005002

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior/DGT

Información solicitada: Productividad del personal directivo de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza (2016-2020)

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el interesado, en calidad de representante sindical, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 4 de febrero de 2021, solicitó a la DIRECCIÓN GENERAL DE TRAFICO del MINISTERIO DEL INTERIOR, la siguiente información:

Se faciliten para el período comprendido entre marzo de 2016 y diciembre de 2020 los siguientes datos mensuales del personal directivo de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza, con su desglose correspondiente por nombre y apellidos:

1º) 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, de la Directora General de Tráfico:

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

2ª) Complemento de Productividad de Especial Responsabilidad Dedicación y Disponibilidad (CP1)

3ª) Complemento de Productividad por Cumplimiento de Objetivos en el Área Administrativa y de Seguridad Vial y Movilidad (CP2).

4ª) Complemento de Productividad por Guardias y Actividad Extraordinaria fuera de la Jornada Laboral (CP6)

5ª) Asimismo SOLICITA para el período comprendido entre marzo de 2016 y diciembre de 2020, los incentivos semestrales y anuales percibidos por el personal directivo de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza con su desglose correspondiente por nombre y apellidos.

2. Mediante resolución de fecha 15 de febrero de 2021, la DIRECCIÓN GENERAL DE TRAFICO del MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al solicitante lo siguiente:

La información que se pide no está elaborada con la estructura y desglose solicitados, lo que requeriría una reelaboración" ex profeso" que supondría una importantísima carga de trabajo para llevarla a cabo. Además, se multiplica por los casi cinco años que solicita (en 2016 habría que excluir los dos primeros meses), desglosado adicionalmente cada uno de ellos de manera mensual. En definitiva, reelaborar los datos descritos en el párrafo precedente supondría una dedicación de tiempo, personal y recursos a los que la DGT no puede hacer frente actualmente, existiendo una desproporcionalidad entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla, menoscabando con ello la actividad diaria propia de este Organismo.

Por ello se inadmite su petición en virtud de art. 18.1.c) de la Ley de Transparencia que establece: "Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Conviene destacar algunas de las sentencias dictadas por los Juzgados y Tribunales de Justicia relacionadas con el concepto de reelaboración:

☐ La Sentencia nº 60/2016, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid el 25 de abril de 2016: "El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía"

☒ *La Sentencia de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017 dictada en el recurso de apelación nº 63/2016: "El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia".*

☒ *La Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, que indica lo siguiente: "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." (...) 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 (...).*

La publicación de información que contenga datos de carácter personal y el acceso a este tipo de información en respuesta a una solicitud de información al amparo de la LTAIBG son supuestos de tratamientos de datos personales, tal y como se definen en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos, RGPD).

Su artículo 4.2 establece que «tratamiento» es "cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción".

Por su parte la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), en su disposición adicional segunda-Protección de datos y transparencia y acceso a la información pública- dispone lo siguiente:

“La publicidad activa y el acceso a la información pública regulados por el Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como las obligaciones de publicidad activa establecidas por la legislación autonómica, se someterán, cuando la información contenga datos personales, a lo dispuesto en los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013, en el Reglamento (UE) 2016/679 y en la presente ley orgánica”

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.

Enlazando con todo ello, la información requerida en la consulta contiene datos personales que no son de carácter público. Existe un tratamiento relativo a los datos del personal en el Registro de Actividades de Tratamiento (RAT) que recoge esta información para uso interno de la DGT, donde se indica que no se realizan transferencias a terceros. Se facilita el siguiente enlace <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/participacion-ciudadana/proteccion-de-datos-de-caracter-personal/tutela-de-los-derechos#registro>

Sin perjuicio de lo anterior señalar que- y sólo en el supuesto de que se pudiera proporcionar la información, circunstancia que entendemos no concurre en esta petición en base al argumento expuesto en el párrafo precedente- la consulta no incluye una motivación que justifique el interés público que permitiera el acceso la información solicitada, previa ponderación prevista en el art. 15.3 LTAIBG.

Por su parte los Tribunales de Justicia también han acotado la importancia de atenerse a la finalidad de la norma (LTAIBG) cuando se solicita información pública. Así, la Sentencia en Apelación nº 34/2019, de la Audiencia Nacional, de 10 de diciembre de 2019, argumenta lo siguiente: “(...) si bien la Ley no exige que el solicitante de información razone el porqué de la solicitud, los motivos por los que la solicita podrán ser tenidos en cuenta al momento de dictarse la resolución. (...)”.

Asimismo hay que traer a colación los criterios interpretativos C1/002/2015 - aplicación de los límites al derecho de acceso a la información- y CI/001/2020 - información pública referida al personal que ocupa o ha ocupado un puesto de carácter eventual en la Administración General del Estado y aplicación del art. 19.3 de la LTAIB- adoptado por el Consejo de Transparencia y Bue Gobierno (CTBG) y la Agencia Española de Protección de Datos (APED) criterios que se podrían aplicar al supuesto objeto de resolución en caso de que no existiera la limitación antes descrita y siempre y cuando, concurriera un interés público debidamente justificado.

Por consiguiente se deniega el derecho de acceso a la información solicitada por aplicación del art. 15 de la LTAIBG (protección de datos personales).

En consonancia con todo lo expuesto, a Dirección General de Tráfico no puede confeccionar informes “ad hoc” a instancia de particulares, que como es el caso que nos ocupa, no se alega ni tan siquiera se intuye en su solicitud la existencia de interés general, por contra, sí un interés privado profesional.

3. Ante esta respuesta, con fecha de entrada el 11 de marzo de 2021, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido resumido:

PRIMERA.- En ningún caso, la solicitud de información presentada en fecha 4 de febrero de 2021 se realiza a título particular, en su primer párrafo se especifica con claridad que se hace en calidad de Secretario General de la Sección Sindical de CGT en los Servicios Periféricos de la Administración del Estado en Zaragoza, así como miembro de la Junta de Personal de dicha provincia, en definitiva como representante sindical, por lo que no entiende que de la solicitud se pueda alegar o intuir “un interés privado profesional”

SEGUNDA.- El motivo de la solicitud se fundamenta en que la Instrucción de Productividad 2016/PRI-90 de Incentivos al rendimiento y complemento de productividad de 26 de febrero de 2016 de la Dirección General de Tráfico, está provocando impagos, esto es, descuentos de diferentes complementos incluso en situaciones exceptuadas (hospitalización, enfermedad grave o intervención quirúrgica) incumpléndose 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 en 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 mencionado Real Decreto.

La Dirección General de Tráfico parece incumplir pues con diversos principios generales del Derecho:

☐ De igualdad: consagrado en el art 1 de la Constitución Española como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico y recogido en su art 14 como derecho fundamental, propugna la igualdad de trato de las personas de modo que ante situaciones iguales se les otorgue un trato idéntico. Dentro de este principio también se incluye el de igualdad retributiva, consistente en que a igual valor (a trabajo de igual valor) igual retribución, incorporado desde hace tiempo tanto en la legislación europea como en la española

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

☒ *De objetividad en la actuación administrativa: consistente en la imparcialidad de los responsables en la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos (máxime en situaciones idénticas)*

☒ *De jerarquía normativa: una norma de rango inferior (Instrucciones) no puede contradecir ni vulnerar lo establecido en una norma de rango superior (Real Decreto). En este sentido podemos señalar, entre otras, la Sentencia nº 000519/2018 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.*

Los empleados públicos de la Dirección General de Tráfico, en definitiva, se hallan en una situación de agravio comparativo por los descuentos de sus complementos de productividad en casos exceptuados (hospitalización, intervención, etc...), actuación que no se produce en otros Organismos conforme al Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio. Pero además, al parecer, el agravio en su percepción también se produce en función del puesto desempeñado dentro de la propia DGT.

TERCERA.- Respecto a las sentencias que mencionan en su oficio dictadas por los Juzgados y Tribunales de Justicia relacionadas con el concepto de reelaboración:

☒ *Sentencia nº 60/2016 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, 25 de abril de 2016: El artículo 13 de la citada ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía. La información solicitada obviamente existe y está disponible en la unidad administrativa encargada de la tramitación de nóminas. El interesado no solicita en ningún caso que la Administración produzca una información inexistente, información que antes no tenía.*

☒ *Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017 dictada en el recurso de apelación 63/2016: El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado artículo 18.1 c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de interpretación alguna. La información se solicitó en calidad de representante sindical. Y en relación a la elaboración y tarea de confección, 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.

Es evidente que de haberse cumplido dichos principios generales no se hubiera presentado la solicitud de información.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017: 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” (...) 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 (...)

Entendemos pues, que la información solicitada, no entraría dentro del concepto de reelaboración alegado por la Secretaria General de la DGT.

CUARTA. – En su escrito traen a colación los criterios interpretativos CI/002/2015 – aplicación de los límites al derecho de acceso a la información- y CI/001/2020 – información pública referida al personal que ocupa o ha ocupado un puesto de carácter eventual en la Administración General del Estado y aplicación del artículo 19.3 de la LTAIB – adoptado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno – CTBG - y la Agencia Española de Protección de Datos –AEPD-

Pues bien, hemos de recordarles asimismo el Criterio Interpretativo CI/001/2015, de 24 de junio de 2015, aprobado conjuntamente por el CTBG y la AEPD, Asunto: Alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal sobre sus relaciones de puestos de trabajo (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc. y las retribuciones de sus empleados o funcionarios.

Aplicando el CI/001/2015, el CTBG dictó la Resolución nº 155, de 3 de junio de 2019, concluyendo que, respecto a la información 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 debe realizarse la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013 de Transparencia (LTAIBG). El CTBG resuelve del siguiente modo:

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 este sentido, la información solicitada era la relativa a los complementos de productividad percibidos por el Personal Directivo de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza, y no por tanto del conjunto de la DGT

QUINTA. – La ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública, en su artículo 23.3 c), indica lo siguiente: 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

Aunque la Disposición Derogatoria Única del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), ha derogado el artículo 23 de la Ley 30/1984, la Disposición Final Cuarta del EBEP ha venido a “prolongar” su vigencia: 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.

La naturaleza de norma de rango legal de la Ley 30/1984 y del EBEP servirían de base legitimadora para facilitar la identidad del empleado público sin su consentimiento, sobre todo, si el solicitante es un funcionario del mismo departamento u organismo o un representante sindical.

En este sentido además cabe recordar, conforme al propio CTBG:

a) Si el solicitante es un empleado público o un representante sindical del mismo departamento u organismo, la cesión está autorizada sin el consentimiento expreso de la persona afectada y con independencia del concreto puesto de trabajo que ocupe ésta.

Así pues, en base a todo lo anteriormente expuesto, se FORMULA la siguiente reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, pues queda demostrado que la solicitud de información:

se realizó en mi calidad de representante sindical y no a título particular

está fundamentada por un interés público consistente en evitar situaciones de desigualdad en la percepción de los complementos de productividad entre los empleados públicos de los

diferentes Organismos en casos exceptuados (hospitalización, enfermedad grave, intervención quirúrgica) e incluso de discriminación entre empleados de la propia DGT ante la presunta discrecionalidad en su percepción en función del puesto desempeñado.

4. Con fecha 17 de marzo de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando la DIRECCIÓN GENERAL DE TRAFICO del Ministerio lo siguiente:

1. El recurrente manifiesta como primer motivo de reclamación lo siguiente: en ningún caso, la solicitud de información presentada en fecha 4 de febrero de 2021 se realiza a título particular, en su primer párrafo se especifica con claridad que se hace en calidad de Secretario General de la Sección Sindical de CGT en los Servicios Periféricos de la Administración del Estado en Zaragoza (...)"

Debemos indicar que se ha producido de manera involuntaria un error administrativo de calificación al dirigirnos al interesado en calidad de particular en lugar de representante sindical.

Resulta aplicable a tenor de lo manifestado en el párrafo anterior, el art 109.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: «Las Administraciones públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.»

En base a este precepto se procede a la rectificación del error cometido. A partir de este momento nos dirigiremos al interesado en calidad de representante sindical de la entidad reclamante mencionada en el párrafo primero de este apartado.

2.- Dicho lo anterior y entrando en el fondo del asunto, la DGT se ratifica en los argumentos jurídicos esgrimidos en su resolución, que de manera clara, concisa y detallada considera no dejan lugar a dudas las causas que llevaron a inadmitir a trámite la solicitud de acceso a la información (acción previa de reelaboración, art. 18.1 letra c) en concurrencia con la protección de datos del art. 15 de la LTAIBG) y a las que nos remitimos en esta fase procedimental a fin de que sean tenidas en cuenta en la resolución que se dicte en su momento por el CTBG.

3.- Este Centro Directivo no comparte los argumentos expresados por la entidad reclamante en el apartado tercero de su escrito a fin de desvirtuar la acción de reelaboración declarada por la DGT en su resolución objeto de impugnación.

Es preciso aclarar que este Organismo no ha inadmitido la petición de información aduciendo su inexistencia, como alega la recurrente en su escrito. La información existe pero no está elaborada con la estructura y desglose solicitados, lo que requeriría una reelaboración “ex profeso” para tal fin.

Se multiplica por los casi cinco años los datos que reclama la entidad sindical (en 2016 habría que excluir los dos primeros meses), desglosado adicionalmente cada uno de ellos de manera mensual (en total 58 meses) de cada complemento de productividad (3 complementos) y también por cada persona afectada y después irlos anotando manualmente en un documento resumen con la estructura y desglose requerido.

En definitiva estamos ante un trabajo complejo y minucioso de explotación, extracción y unión de los resultados obtenidos de los registros comprendidos en las tablas de la BBDD de retribuciones para poder atender la petición con el nivel de desagregación requerido.

Es por ello que la Dirección General de Tráfico no puede confeccionar un informe “ad hoc” 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 se vería muy afectado, si hubiera que atender la solicitud de acceso formulada.

4.- De los argumentos expuestos en el apartado precedente (existencia de una acción previa de reelaboración) nos lleva a considerar la concurrencia con los límites a la protección de datos personales prevista en el art. 15 del mencionado texto legal.

Como ya indicamos en nuestra resolución objeto de impugnación, la publicación de información que contenga datos de carácter personal y el acceso a este tipo de información en respuesta a una solicitud de información al amparo de la LTAIBG, son supuestos de tratamientos de datos personales, tal y como se definen en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos

Por su parte la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), en su disposición adicional segunda- Protección de datos y transparencia y acceso a la información pública- dispone lo siguiente: “La publicidad activa y el acceso a la información pública regulados por el Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como las obligaciones de publicidad activa establecidas por la legislación autonómica, se someterán, cuando la información contenga datos personales, a lo dispuesto

en los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013, en el Reglamento (UE) 2016/679 y en la presente ley orgánica”

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 LOPDGD, precepto que reconoce un distinto nivel de protección en función de la naturaleza de los datos personales que contenga la información que vaya a ser objeto de publicación o a la que se solicita acceso.

Resulta aplicable al caso el criterio interpretativo C1/002/2015 adoptado por el 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 la información requerida entraría en conflicto con la debida protección de datos personales, ya que se exige identificar a los perceptores y relacionar datos de su intimidad, vida personal y familiar, como indica el propio escrito inicial de la entidad sindical 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.

Sin perjuicio de lo anterior y tras valorar que los datos personales contenidos en la información a revelar afectan a la intimidad del personal directivo (no se cuenta con su consentimiento expreso), la DGT considera, con el debido respeto, que el bien superior que se ha de proteger es el de la propia intimidad del personal afectado por lo que en aplicación del art. 15.3 LTAIBG, se llega a la conclusión de que prevalece el derecho a la protección de datos de carácter personal frente al derecho a la información pública requerida por la entidad sindical reclamante.

5.- Asimismo hay que traer a colación la solicitud de acceso a la información número 001-051683 formulada referida a los mismos criterios de información que la actual solicitud objeto de reclamación salvo por el alcance de los datos a suministrar, es decir, en aquella (001-051683) el interesado solicitó las retribuciones complementarias e incentivos de los diferentes empleados públicos de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza, desglosado por nombre y apellidos, en la actual consulta requiere la misma información pero sólo del personal directivo del citado centro, en definitiva preguntas similares. Si bien ambas solicitudes- sustancialmente idénticas- han sido rechazadas por la Dirección General de Tráfico al apreciar la concurrencia de los límites del art. 15 de la LTAIBG y la causa de inadmisión en los términos del apartado c) de la mencionada Ley de Transparencia, solo la segunda consulta (001- 053385) ha sido reclamada por la entidad sindical.

Al parecer la argumentación aducida por la DGT en la resolución del expediente 001-051683 en aquel entonces satisfizo a la entidad solicitante por cuanto este Organismo no tiene conocimiento de la presentación de reclamación ante el CTBG, o en su caso, de recurso contencioso –administrativo ante los Tribunales, mientras que en esta ocasión no ha ocurrido lo mismo.

6.- Por lo que respecta a la publicidad activa que alude la entidad reclamante en su escrito, debemos indicar que la Ley de Transparencia (Ley 19/2013) no exige la publicación activa nominal de las retribuciones de los empleados públicos, sobre todo, de algunos de ellos, de los que ostentan puestos de dirección o jefatura y tienen un nivel de complemento de destino igual o superior a 28, a sensu contrario con lo que ocurre con las retribuciones de los altos cargos de la Administración General del Estado.

Cabe recordar al reclamante que mensualmente se publica en la Intranet de la Dirección General de Tráfico información de productividad desglosada por unidades, de acuerdo con la petición de las organizaciones sindicales, garantizando tanto la transparencia en la información como la protección de los datos de carácter personal de los empleados/as públicos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que el Ministerio del Interior ha cumplido con el mandato legal de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación ha de considerarse conforme a derecho.

5. El 6 de abril de 2021, en aplicación del art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, sin que haya presentado ninguna en el plazo concedido al efecto a pesar de haber recibido el requerimiento realizado.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), en conexión con el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁵](#), el Presidente de este Consejo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación

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

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

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

en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. En cuanto al objeto del asunto planteado, recordemos que se solicita para el período comprendido entre marzo de 2016 y diciembre de 2020, los siguientes datos mensuales del personal directivo de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza: *a) Tipo y cuantía del complemento de productividad percibido; b) Complemento de Productividad de Especial Responsabilidad Dedicación y Disponibilidad; c) Complemento de Productividad por Cumplimiento de Objetivos en el Área Administrativa y de Seguridad Vial y Movilidad; d) Complemento de Productividad por Guardias y Actividad Extraordinaria fuera de la Jornada Laboral y e) los incentivos semestrales y anuales percibidos por el personal directivo de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza.*

Con carácter preliminar, debemos partir de la premisa que el objeto de la solicitud de acceso que origina la presente reclamación acabado de reseñar, se configura como “información pública” a los efectos previstos en la LTAIBG.

En este sentido, hemos de tener en cuenta que la LTAIBG, en su artículo 12, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su artículo 13 "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de “formato o soporte”, a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza “pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

3. Formulada esta cuestión preliminar, recordemos que la Administración deniega la información alegando que (i) tiene que reelaborar la información –artículo 18.1.c) LTAIBG- y (ii) se pone en peligro el derecho a la protección de datos personales de los afectados, tal y como se definen en el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016.

Comenzando por el análisis de la causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información invocada por la Administración, debemos tener presente que la aplicación de la misma debe llevarse a cabo tomando como parámetros el criterio interpretativo nº 7 de 2015, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las

competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG y la doctrina jurisprudencial elaborada al efecto.

Por lo que respecta al criterio interpretativo nº 7 de 2015, alude al concepto de “reelaboración” de la información en los siguientes términos:

«En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: "volver a elaborar algo". Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.

Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como "derecho a la información".

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada».

En lo que atañe a la doctrina jurisprudencial, ésta se ha centrado, en síntesis, en los aspectos relacionados con (i) la fundamentación de su concurrencia, (ii) el propio concepto de “reelaboración” y, finalmente, (iii) en su conexión con la existencia de la información solicitada.

En primer lugar debemos comenzar recordando cómo la jurisprudencia ha puesto de relieve la necesidad de motivar suficientemente la concurrencia de esta causa de inadmisión por parte de la Administración, como refleja bien la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, cuando sostiene que «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.” (...) 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 (...).

En segundo término, respecto al alcance del concepto de “reelaboración” debemos comenzar señalando que la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, de 3 de marzo de 2020, manifiesta en su fundamento quinto, que la acción previa de reelaboración, «en la medida que se anuda a su concurrencia tan severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que los datos y documentos tengan un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, como pueda ser que la documentación no se encuentre en su totalidad en el propio órgano al que se solicita.

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».

En este mismo orden de ideas, la Sentencia nº 5/2020, de 8 de enero, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 12 en el Procedimiento Ordinario núm. 15/2019, confirmada por la sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de octubre de 2020, dictada en el recurso de apelación 25/2020, señala que «La LTAIBG no suministra una noción de reelaboración. En su contestación a la demanda la representación procesal del CTBG sostiene que la reelaboración supone “la obtención de un producto nuevo o la elaboración de un informe sobre la información solicitada”. Para aproximarse a la determinación de la noción de reelaboración hay que tener en cuenta que la LTAIBG reconoce el derecho a acceder a la información pública, entendiendo que la misma comprende contenidos o documentos en cualquier formato o soporte, pero siempre “que obren en poder” de las personas públicas y privadas sujetas a la misma y “que hayan sido elaborados o adquiridos [por ellas] en el ejercicio de sus funciones”. De esta noción se deduce que el derecho se ciñe a los documentos y contenidos en el estado en que se encuentren en poder del órgano o persona sujeto a la LTAIBG.

No obstante, de la misma Ley se deduce que algunas operaciones a efectuar sobre los documentos y contenidos no se consideran reelaboración de la información a efectos de la aplicación del art. 18.1 c). No cabe, por ejemplo, considerar como reelaboración la omisión de informaciones afectadas por los límites del art. 14 a fin de conceder un acceso a parte de la información solicitada, operación contemplada en el art. 15. Tampoco se podrá considerar reelaboración el tratamiento de la información voluminosa o compleja que pueda dar lugar a la ampliación del plazo para facilitar el acceso prevista en el art. 20.1.

Por el contrario, si el estado en el que se encuentra la información impide que el órgano o ente en cuyo poder se encuentra facilite sin más el acceso de terceros se estará ante un supuesto de necesidad de reelaboración. No cabe descartar, pues, de antemano que, en efecto, la ordenación, sistematización y depuración de la información de la que dispone la Universidad demandante pueda ser considerada una reelaboración necesaria para facilitar el acceso a la misma. Pero la necesidad de esa reelaboración ha de ser apreciada teniendo en cuenta que la carga de justificarla pesa sobre el órgano o ente que la alega, como se deduce de la exigencia de motivación que impone el art. 18.1 de la LTAIBG. Y la Universidad no la ha justificado en absoluto, ni en sus alegaciones ante el CTBG ni en esta sede. La Universidad, en efecto, acepta que la información a la que se pretendía acceder está en su poder. Para justificar la necesidad de reelaboración se ha limitado a dar algunas cifras sobre el número de centros y de alumnos de sus másteres oficiales, pero sin explicar mínimamente cómo tiene organizada la información de que dispone, qué pasos debería dar para transformarla en información accesible y de qué recursos dispone para ello, explicación indispensable para verificar la realidad de esa necesidad de reelaboración. No habiendo levantado la demandante la carga que pesaba sobre ella no puede tampoco aceptarse esta última alegación suya».

Por último, en tercer lugar, cabe traer a colación que la jurisprudencia ha destacado la conexión que media entre la apreciación de la causa de inadmisión y la "inexistencia" de la información solicitada. En los términos de la Sentencia nº 60/2016, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid el 25 de abril de 2016: "El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía".

En un sentido similar, la Sentencia de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 63/2016, especifica que "El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un

particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia”.

Atendiendo a lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que entregar la información de referencia no supone un supuesto de “reelaboración”. Por lo pronto, la Administración no ha motivado de manera suficiente su concurrencia en el caso que nos ocupa, limitándose a invocar un genérico aumento de la carga de trabajo, a pesar de no negar que la información se encuentra en su poder, aunque “no está elaborada con la estructura y desglose solicitados”.

En segundo lugar, respecto de las tareas de “reelaboración” que habría de llevar a cabo para satisfacer la pretensión del solicitante de acceso a la información, y que implicarían, según lo manifestado en el expediente, una “importantísima carga de trabajo”, no se ha acreditado debidamente la limitación del derecho constitucional de acceso a la información pública mediante, a título de ejemplo, la exposición razonada de algunos elementos objetivos como pueden ser, por una parte, cómo está organizada la información de que se dispone y cuáles son los pasos concretos que han de seguirse para transformarla en información accesible, o, por otra parte, cuáles son, y cómo están organizados, los recursos técnicos, humanos y materiales de los que se dispone para llevar a cabo esa tarea.

En definitiva, por las razones y de acuerdo con los argumentos expuestos, no se aprecia la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

4. Corresponde a continuación examinar, en consecuencia, el límite invocado por la Administración relacionado con la circunstancia de que facilitar la información pretendida supondría una vulneración de la *protección de datos personales, ya que se exige identificar a los perceptores y relacionar datos de su intimidad, vida personal y familiar (...) datos que a nuestro entender entrarían en las denominadas categorías de datos personales del artículo 9 del RGPD*, según manifiesta la Administración.

A estos efectos debemos recordar que el artículo 9 del RGPD aborda el tratamiento de las denominadas categorías especiales de datos personales, previendo su apartado 1 que «[q]uedan prohibidos el tratamiento de datos personales que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o las orientaciones sexuales de una persona física». Esta regulación ha motivado la modificación del apartado 1 del artículo 15 LTAIBG, para adaptar sus previsiones a la nueva regulación en la materia,

mientras que se mantiene inalterada las previsiones sobre ponderación en el acceso a los datos personales contemplada en el artículo 15.3 de la reiterada LTAIBG.

Delimitado el marco normativo, debemos recordar que sobre la aplicación de la técnica de la ponderación contemplada en el artículo 15.3 LTAIBG en materia de información pública de las retribuciones complementarias del personal directivo sujeto a aquélla, ha fijado doctrina el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 22 de junio de 2020, que resuelve el recurso de casación número 7550/2018. En su extenso Fundamento de Derecho Tercero señala, entre otras cuestiones, que dicho precepto de la ley básica de transparencia, *“contempla la necesidad de realizar una ponderación de los derechos en conflicto suficientemente razonada en la que, por un lado, se valore el interés público en la divulgación de la información y, por otro los derechos de los afectados en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, estableciendo a tal fin una serie de pautas que han de tomarse en consideración en este juicio de ponderación. El artículo 15.3 LTBG dispone la necesaria ponderación de los intereses concurrentes, con arreglo a los criterios que la propia ley establece, a fin de que sean «tomados particularmente en consideración»”*.

En función de ello, cabe concluir que, a juicio de este Consejo, no existe conflicto entre el acceso a la información pública y la protección de datos del personal directivo de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza, por cuanto, en función de lo dispuesto en el Criterio Interpretativo número 1/2015, elaborado conjuntamente entre la Agencia Española de Protección de Datos y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, existe una prevalencia del interés público en conocer las retribuciones del personal directivo del citado órgano administrativo, al tratarse de un sujeto incluido en el ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIBG, según se desprende de su artículo 2.1.c), *“en atención a su conexión con el interés público en el conocimiento de la organización y el funcionamiento de las instituciones públicas y en cómo se emplean los recursos públicos”*, según razona la precitada Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2020.

En definitiva, por las razones y de acuerdo con los argumentos expuestos, no se aprecia la concurrencia del límite previsto en el artículo 15 LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], frente a la resolución de la DIRECCIÓN GENERAL DE TRAFICO del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 15 de febrero de 2021.

SEGUNDO: INSTAR a la DIRECCIÓN GENERAL DE TRAFICO del MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

Se faciliten para el período comprendido entre marzo de 2016 y diciembre de 2020 los siguientes datos mensuales del personal directivo de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza, con su desglose correspondiente por nombre y apellidos:

1ª) 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, de la Directora General de Tráfico:

2ª) Complemento de Productividad de Especial Responsabilidad Dedicación y Disponibilidad (CP1)

3ª) Complemento de Productividad por Cumplimiento de Objetivos en el Área Administrativa y de Seguridad Vial y Movilidad (CP2).

4ª) Complemento de Productividad por Guardias y Actividad Extraordinaria fuera de la Jornada Laboral (CP6)

5ª) Asimismo SOLICITA para el período comprendido entre marzo de 2016 y diciembre de 2020, los incentivos semestrales y anuales percibidos por el personal directivo de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza con su desglose correspondiente por nombre y apellidos

TERCERO: INSTAR a la DIRECCIÓN GENERAL DE TRAFICO del MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁶](#), 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

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁷, 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](#)⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>