



RESOLUCIÓN PA-53/2018, de 30 de mayo, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Denuncia presentada por XXX, por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de Aljaraque (Huelva) en materia de publicidad activa regulada en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia núm. PA-204/2017).

ANTECEDENTES

Primero. El día 3 de octubre de 2017 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia planteada por XXX, basada en los siguientes hechos:

“Con motivo de la exposición pública de los Presupuestos 2017 de Aljaraque se solicitaron con registro de entrada 7/7/2017 los documentos de los Presupuestos antes de su publicación en el BOP para dar tiempo al proceso administrativo. Se publicaron en BOP en fecha 11/7/2017 y no fue hasta el 19 y 20 de julio que se colgaron en la página web y ello a instancias de quien esto suscribe.

“A mi solicitud de fecha 7/7/2017 se contesta en fecha 28/7/2017 y recibido en mi domicilio en 3/8/2017, fuera de plazo para hacer alegaciones.



“Lo que antecede es sólo una muestra. Lo importante es que se solicita la Plantilla de Personal y lo que se publica en web municipal es un resumen de puestos de trabajo donde falta el personal eventual y las asignaciones de cada puesto de trabajo. Se hace la Reclamación pertinente y se Resuelve que ‘no son públicas las cuestiones que deben ser objeto de protección de datos personales en virtud de la Ley Orgánica 15/1999’.

“Se contesta a esta Resolución de Alcaldía y se solicita expresamente la Relación de Puesto de Trabajo del Ayuntamiento en relación con los Presupuestos Municipales 2017. Con fecha 13/9/2017 se emite otra Resolución de Alcaldía indicando que la información solicitada se publicó en 2013 en el BOP nº. 77 y se continúa aseverando que ‘no son públicas las cuestiones que deben ser objeto de protección de datos personales en virtud de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y del artículo 15, Protección de datos personales, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.’.

“No estando de acuerdo con estas Resoluciones, pero definitivamente con esta última de 13 de septiembre por la que se da por cumplido el trámite de solicitud de la Relación de Puestos de Trabajo para los Presupuestos 2017 con una relación de 2013 que no corresponde, evidentemente, por mucho que se le parezca a 2017 y protegiendo datos que no están especialmente protegidos, como son los referidos al nombre y apellidos de la persona que ocupa el puesto de trabajo, y teniendo el Ayuntamiento conocimiento perfecto de mi condición de investigador local por mi reconocida asistencia al Archivo municipal y otras actividades paralelas, es por lo que solicito del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA el examen de cuanto antecede y la Resolución que juzguen ajustada a derecho, teniendo en cuenta que lo que se reclama es la Relación completa de Puestos de Trabajo que deben acompañar a los Presupuestos 2017.”

Acompañaba a su denuncia copia de las solicitudes mencionadas remitidas al Ayuntamiento de Aljaraque, así como las respuestas que ofreció el mismo.

Segundo. Mediante escrito de 9 de octubre de 2017, el Consejo concedió al órgano denunciado un plazo de 15 días al objeto de que formulara las alegaciones que estimara oportunas, así como para que aportara los documentos y justificaciones que considerara pertinentes.

Tercero. El 8 de mayo de 2017, en contestación al requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito del Ayuntamiento de Aljaraque efectuando las siguientes alegaciones:



"[El denunciante] es un vecino de Aljaraque que tiene una activa participación en la vida municipal formulando alegaciones en el trámite de información pública de Reglamentos y Ordenanzas y en los instrumentos de planeamiento urbanístico, así como en los Presupuestos de esta Entidad, etc., que les son estimadas en muchas ocasiones; interviniendo en las sesiones del Pleno por así permitirlo el artículo 30 del Reglamento de Participación Ciudadana de Aljaraque; disfrutando horas y horas del archivo municipal durante un número importante de días cada año, con una atención exquisita por parte del archivero municipal; y es un asiduo diario de todos los servicios municipales (Archivo, Participación Ciudadana, Intervención, Secretaría, Urbanismo,...) recibiendo la atención de los funcionarios y técnicos de dichos departamentos, y todo ello en un espacio temporal que abarca las dos últimas décadas.

"Respecto de la denuncia hay que asegurar que la misma carece de veracidad, por cuanto que ha dispuesto de la vigente Relación de Puestos de Trabajo que está publicada en el Boletín Oficial de la Provincia y a disposición de toda la ciudadanía, y así se le hizo saber al interesado en la Resolución 1461/2017 de 28 de julio y también de la plantilla del Ayuntamiento y del Patronato Municipal de Deportes como se puede observar en el informe del Sr. Interventor municipal de fecha 28/06/17, que se adjunta al presente escrito.

"Como quiera que [el denunciante], lo que en realidad quiere es tener acceso a 'las asignaciones presupuestarias de cada puesto de trabajo', es decir a las retribuciones de cada uno de ellos, y que tal información es una información de carácter auxiliar contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos que contienen datos de carácter personal excluido por su normativa reguladora, y que de conformidad con lo que establece el artículo 70.4 de la Ley 39/2017, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas no forma parte de expediente administrativo, así como que como dicho (*sic*) la Secretaria de este Ayuntamiento en informe de fecha 24/07/17, que se acompaña a este escrito de alegaciones, tal cuestión ha sido resuelta por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de datos en informe emitido ante la solicitud de la Directora de la oficina para la ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA) del Ministerio de Presidencia, sobre diversas cuestiones relativas a la información sobre las retribuciones correspondientes a determinados puestos de trabajo que permitiría identificar a las personas que los ocupan, así como las relativas a retribuciones de funcionarios, Relaciones de Puestos de Trabajo y complementos retributivos con productividad, en el sentido



de que cuando la información no contribuya a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de las Instituciones o de la asignación de los recursos públicos prevalecerá el respeto a los derechos a la protección de datos o la intimidad.

“Esta consulta fue resuelta de forma conjunta según la disposición adicional quinta de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno: «El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos adoptarán conjuntamente los criterios de aplicación, en su ámbito de actuación, de las reglas contenidas en el artículo 15 de esta Ley, en particular en lo que respecta a la ponderación del interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos de los interesados cuyos datos se contuviesen en la misma, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre».

“Y en relación a la aplicación del artículo 15.3 de la LTBG y su aplicabilidad a las cuestiones planteadas, indica que... «procederá ahora analizar los términos de la ponderación establecida en el apartado 3 del artículo 15 LTBG, lo que exigirá valorar el alcance del ‘interés público en la divulgación de la información’ al que se refiere el precepto como favorecedor del acceso a la información pública.

“Este informe es claro cuando dice:

“A estos efectos, el interés público aparece definido en la Exposición de Motivos de la LTBG que comienza recordando que ‘La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos’.

“De este modo, la finalidad de las normas de transparencia según se expresa en la LTBG -que, en todo caso, armonizarse con el respecto a los derechos establecidos en la LOPD- es la de permitir a las personas conocer los mecanismos que intervienen en los procesos de toma de decisión por parte de los poderes públicos, así como la utilización que aquéllos hacen de los fondos presupuestarios, garantizándose así la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante un mejor conocimiento de la acción del Estado.



“Con carácter general, habrá que entender que, en cuanto el acceso a la información contribuya a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones o a la asignación de los recursos, cabrá considerar la existencia de un interés público prevalente sobre los derechos a la protección de datos y a la intimidad en los términos y con las excepciones establecidas por la 6 LTAIBG. Por el contrario, cuando la información no contribuya a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de las instituciones o de la asignación de los recursos públicos, prevalecerá el respeto a los derechos a la protección de datos a la intimidad.»

“En el informe se distinguen diferentes grupos o categorías de empleados públicos (...) Los que son titulares de órganos directivos(...) Personal eventual, no tienen el carácter de permanente y sus funciones son calificadas como de confianza o asesoramiento especial, «el conocimiento de las circunstancias que rodean a los empleados eventuales, cuya designación se basa en criterios de confianza y estacionalidad, puede considerarse coadyuvante a una mejor comprensión de la organización administrativa y del empleo de los fondos públicos, en cuanto de ellos procederá la retribución del empleado». Se entiende que el suministro de información está dentro de los límites del art. 15.3. «Los restantes empleados públicos, que han obtenido un determinado puesto de trabajo a través de los procedimientos establecidos en la legislación reguladora de la función pública, con independencia de quién ostente la titularidad del órgano superior o directivo del que dependan.

“La información referente a este personal resultará, con carácter general, de escasa relevancia para el logro de los objetivos que justifican el derecho de acceso a la información pública, de modo que debería considerarse que el objetivo de transparencia resulta insuficiente para limitar el derecho de estos empleados públicos a la protección de sus datos personales. De este modo, en relación con este colectivo, la ponderación establecida en el artículo 15.3 de la LTAIBG operaría, con carácter general, a favor de la denegación de la información».

“Esta es la fundamentación en base a la cual se denegó el acceso a dicha información.

“A este escrito se acompañan copias de los informes emitidos por la Intervención y la Secretaría de este Ayuntamiento en relación con lo solicitado.”

Acompañaba a sus alegaciones la documentación anteriormente indicada.



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la denuncia interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10.3 b) de los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (aprobado por Decreto 434/2015, de 29 de septiembre), y en el artículo 48.1 g) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA), en conexión con el artículo 23 del mismo texto legal.

Segundo. Como establece el artículo 2 b) LTPA, la publicidad activa consiste en *“la obligación de las personas y entidades a las que hacen referencia los artículos 3 y 5 de hacer pública por propia iniciativa, en los términos previstos en la presente ley, la información pública de relevancia que garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de su actuación pública”*. Exigencia de publicidad activa que comporta que la información *“estará disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web”* de los sujetos obligados al cumplimiento de la ley (art. 9.4 LTPA), y que tal publicación se realice *“de forma periódica, veraz, objetiva y actualizada”* (art. 9.1 LTPA).

Pero no solo constituye una obligación para las entidades sujetas al cumplimiento de la legislación en materia de transparencia, pues, según establece el artículo 7 a) LTPA, la publicidad activa constituye igualmente un *“derecho de cualquier persona a que los poderes públicos publiquen [...] de forma periódica y actualizada la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.”*

Tercero. En el asunto que nos ocupa, la denuncia en relación con el presunto incumplimiento del Ayuntamiento de Aljaraque de sus obligaciones de publicidad activa se refiere a la falta de publicación en su sede electrónica, portal o página web de la Plantilla de Personal, dado que lo que se publica en la web municipal, según aduce el denunciante, es un resumen de puestos de trabajo donde falta el personal eventual y las asignaciones de cada puesto de trabajo.

Ateniéndonos a lo expresado en el artículo 10 LPTA (Información institucional y organizativa), y más concretamente en su apartado 1 g), las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la ley, entre las que se encuentra el Ayuntamiento de Aljaraque como integrante de la Administración local andaluza, publicarán *“[las] relaciones de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales”*.



El Ayuntamiento denunciado, en su escrito de alegaciones, manifiesta que la vigente Relación de Puestos de Trabajo (RPT), así como la plantilla de personal del Ayuntamiento, se encuentran publicadas a disposición de toda la ciudadanía; se aporta igualmente informe del Interventor accidental del Ayuntamiento de Aljaraque, de fecha 28 de junio de 2017, en el que relaciona la documentación publicada en la web municipal relativa al Presupuesto 2017, entre la que se encuentra un documento relativo a la mencionada plantilla del Ayuntamiento para el año 2017.

Cuarto. Consultada desde este Consejo la página web del Ayuntamiento de Aljaraque (fecha de acceso, 23/05/2018), puede constatarse cómo, en su Portal de Transparencia, dentro del apartado 'Información sobre Empleo Público' existe un subapartado dedicado a 'Relación de Puestos de Trabajo (RPT) y retribuciones', en el que se accede a documentos relacionados con la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento y el personal eventual que pudiera formar parte del mismo:

- La publicación en el Boletín Oficial de la provincia de Huelva núm. 77, de 24 de abril de 2013, de la 'Aprobación definitiva de la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento, Memoria y Reglamento Regulator', que incluye la mencionada Memoria (Anexo 1), el Reglamento (Anexo II) y la Relación de Puestos de Trabajo (Anexo III), en la que se detallan la denominación y características de cada uno de los 169 puestos de trabajo incluidos en la citada Relación.
- Un certificado de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Aljaraque en que se hace constar que, a día 7 de marzo de 2017, no se ha realizado designación alguna de cargos de confianza o asesoramiento especial.

En relación con el primero de los documentos, y más concretamente, con la Relación de Puestos de Trabajo, es preciso resaltar que el único dato numérico referido a las retribuciones de cada puesto de trabajo es el complemento específico, por lo que no se ofrece de forma directa la retribución anual correspondiente a cada puesto, como exige el mencionado artículo 10.1 g) LTPA, sino que habría que deducir la misma en base al importe del mencionado complemento y de otras características del puesto, como podrían ser el grupo de adscripción o el complemento de destino.

Pues bien, a juicio de este Consejo, la mencionada información que proporciona la página web municipal no satisface la exigencia de publicidad activa contenida en el art. 10.1 g) LTPA. Así es; según nuestro criterio, el conocimiento de cómo realizar el citado cómputo y el cómputo mismo de la retribución anual actualizada atinente a cada puesto no debe corresponder a las personas que acceden a la información a través de la página web municipal, haciendo uso de su derecho



a la publicidad activa, sino que el importe actualizado de la mencionada retribución anual es una información exigible, como parte de su publicidad activa, al sujeto obligado a ofrecer la misma. Apreciación que se refuerza al tomar en consideración los principios generales que articulan nuestro sistema de publicidad activa, entre los cuales se encuentra el de que la información *"será publicada... de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados"* (artículo 5.4 LTAIBG), así como que *"la información será comprensible [y] de acceso fácil"* (artículo 5.5 LTAIBG). En fin, como recuerda la propia LTPA en su artículo 9.4, la información *"estará disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web... de una manera segura y comprensible"*.

Las retribuciones anuales a publicar serían las referidas a los puestos de trabajo descritos en la RPT con independencia de su cobertura, sin incluir ni considerar los conceptos retributivos propios y exclusivos de las personas que, en su caso, pudieran ocupar los puestos, como es el caso de trienios u otros complementos personales.

Por parte de este Consejo no se ha localizado otra área en la web, aparte de la ya mencionada, en la que figure la vigente Relación del Puestos de Trabajo del Ayuntamiento y en la que se incluya información sobre el importe de la retribución anual asociada a cada puesto; así, por ejemplo, en la documentación relacionada con los presupuestos anuales a la que puede accederse en la mencionada web, aparece un resumen de la cobertura de la plantilla de personal, pero sin hacer referencia a la valoración económica de cada uno de los puestos.

Quinto. Así las cosas, dado que no se considera satisfecha la obligación de publicidad activa exigida por el art. 10.1 g) LTPA, se ha de estimar la denuncia presentada ante este Consejo y se ha de requerir al Ayuntamiento denunciado la publicación de la vigente relación de puestos de trabajo en la que figure, de forma actualizada, el importe de la retribución anual asociada a cada puesto de trabajo, con independencia de si está o no ocupado y, en su caso, sin incluir las retribuciones específicas asociadas a la persona que lo ocupe. Igualmente, en lo que se refiere a la existencia o no de personal eventual se deberá actualizar el certificado en el que se hace constar la no designación alguna de este tipo de personal o, en caso de que se haya producido dicha designación, hacer constar de qué personal se trata y las retribuciones anuales del mismo.

Resulta oportuno recordar además que, conforme lo previsto en el art. 52. 1 a) LTPA, el incumplimiento de las obligaciones de publicidad previstas en el Título II LTPA, cuando se haya desatendido el requerimiento expreso de este Consejo, puede suponer una infracción muy grave, con las posibles sanciones previstas en el artículo 55.2 c) LTPA, que pueden alcanzar al cese del cargo responsable y a no poder ser nombrado en cargos similares por un período de hasta tres años.



Sexto. Finalmente, es preciso realizar dos consideraciones respecto a las obligaciones derivadas de la publicidad activa para que se tenga en cuenta por el órgano denunciado.

En primer lugar, como prevé el artículo 9.3 LTPA, en la publicidad activa *"[s]erán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en la normativa básica y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad solo se llevará a cabo previa disociación de los mismos"*. Esto se traduce en que el órgano responsable de cumplir las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II LTPA podrá retener, motivadamente, la información cuando considere que sean de aplicación alguno de los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG; o proceder a la disociación de los datos que resulten especialmente protegidos de acuerdo con lo previsto en el artículo 15 LTAIBG y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Por su parte, resulta pertinente recordar que, en virtud de lo preceptuado en el artículo 9.4 LTPA, la información objeto de publicidad activa deberá estar disponible en la sede electrónica, portal o página web, *"garantizando especialmente la accesibilidad universal y la no discriminación tecnológica, con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones..."*; así como que, según lo previsto en el artículo 6 k) LTPA, *"se fomentará que la información sea publicada en formatos que permitan su reutilización"*, por lo que se deberá tender a evitar proporcionar la información en archivos que necesiten para su utilización el empleo de programas sujetos a marca comercial.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Requerir expresamente al Ayuntamiento de Aljaraque (Huelva) para que proceda a publicar en su sede electrónica, portal o página web la información a que hace referencia el Fundamento Jurídico Quinto.

Segundo. La información deberá estar accesible en el plazo de un mes contado a partir de la notificación de la presente Resolución, dando cuenta de lo actuado, a este Consejo, en el mismo plazo.



Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso potestativo de reposición ante este Consejo, en el plazo de un mes, o interponer directamente recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Sevilla, que por turno corresponda, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 30.4, 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en los artículos 8.3 y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa.

**EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA**

Consta la firma

Manuel Medina Guerrero