



RESOLUCIÓN 70/2018, de 7 de marzo, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación de XXX, contra el Ayuntamiento de Los Barrios (Cádiz) por denegación de información pública (Reclamación núm. 70/2017).

ANTECEDENTES

Primero. El ahora reclamante presentó, el 1 de febrero de 2017, en el Ayuntamiento de Los Barrios (Cádiz) una solicitud de información del siguiente tenor:

“SOLICITA: Que le sea facilitada información detallada respecto de:

“Listado de todos los puestos de trabajo que ocupan los empleados públicos de este Ayuntamiento, que hayan sido adscritos por Decreto o cualquier otra resolución, y que hayan percibido retribuciones complementarias en concepto de GRATIFICACIONES y, además, se detallen los montantes percibidos en concepto de estas gratificaciones durante los años 2016 y 2017.

“En caso de que no se hayan abonado retribuciones complementarias algunas en concepto de gratificaciones, solicito CERTIFICACIÓN COMPRENSIVA debidamente diligenciada, en la que se haga referencia a que no se han abonado gratificaciones a ninguno de los trabajadores del Ayuntamiento de Los Barrios.”



Segundo. Con fecha de 16 de marzo de 2017, el Ayuntamiento de Los Barrios dicta resolución de inadmisión de la solicitud de información “por tratarse de información que para su obtención se precisa de un procedimiento previo de reelaboración, y asimismo presenta un carácter eminentemente abusivo por la cantidad de datos y cifras que habría que manejar ante una plantilla tan amplia como la de este Ayuntamiento, lo que supone un uso abusivo no justificado, conforme a lo establecido en los artículos 18 c) y 18 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información, y Buen Gobierno.”

Tercero. El 29 de marzo de 2017 tiene entrada en el Consejo reclamación contra la resolución de inadmisión del Ayuntamiento antes citada.

Cuarto. Con fecha 5 de abril de 2017, se solicita al Ayuntamiento copia del expediente derivado de la solicitud así como informe. En igual fecha se comunica al reclamante la iniciación del procedimiento.

Quinto. El 25 de abril de 2017 tiene entrada en este Consejo el informe y expediente requeridos al Ayuntamiento en el que comunica al Consejo lo siguiente:

“[...] se procedió a su inadmisión en base al Art. 18.1.c) y e) de la Ley 19/2013, puesto que tal como se expone en los informes técnicos confeccionados al efecto, la información solicitada no se encontraba elaborada, sino que requería de un trabajo de confección previo, incluyendo que nos encontramos ante una petición de datos y cifras en un número muy importante que hace que la petición resulte abusiva.

“En otro orden de cosas, aprovechamos la ocasión para manifestar la actitud reiterativa e insistente del XXX en la petición de información. El pasado año 2016, de las 107 solicitudes recibidas en el Departamento de Transparencia, un 60,75% pertenecían a este representante sindical; porcentaje que aumenta hasta el 73,08% durante el año 2017 hasta la fecha. Solicitudes, muchas de las cuales, se refieren a documentación que hay que elaborar, o información que debe disponer el propio interesado por su condición de representante sindical, y lo único que provoca la saturación del Departamento de Transparencia”.

Sexto. El 20 de junio de 2017 dictó este Consejo acuerdo por el que se amplía el plazo de resolución de la reclamación.



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

Segundo. Según establece el artículo 24 LTPA, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley. Esto supone que rige una regla general de acceso a la información pública, que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permitan dicha limitación.

Así ha venido por lo demás a confirmarlo el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera): *“La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...”* (Fundamento de Derecho Sexto).

Tercero. El Ayuntamiento reclamado acordó no entrar a resolver el fondo de la pretensión de información formulada al considerar que resultaban de aplicación los motivos de inadmisión previstos en el artículo 18.1 c) y e) LTAIBG.

Por lo que hace al primero de los motivos señalados, la entidad municipal se limitó a argumentar que la información requerida “no se encontraba elaborada, sino que requería de un trabajo de confección previo”. Pues bien, al enjuiciar la pertinencia de aplicar esta causa de inadmisión a los casos concretos, conviene tener presente el razonamiento expresado por el Tribunal Supremo en la arriba citada Sentencia n.º 1547/2017: *“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." (Fundamento de Derecho Cuarto).

Según tuvimos ya oportunidad de sistematizar en la Resolución 64/2016, de 20 de julio, al determinar el alcance del concepto "acción de reelaboración" utilizado en el art. 18.1 c) LTAIBG, resultan de utilidad las siguientes líneas directrices:

«1º) "La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información".

"2º) "La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario".

"3º) "Hay reelaboración "cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba... [e]laborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información".

"4º) Asimismo, nos hallamos en presencia de una "acción de reelaboración" cuando el organismo o entidad que recibe la solicitud "carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada".» (FJ 3º).

Pues bien, este Consejo no puede compartir la apreciación del Ayuntamiento de que la información precisaba un trabajo de confección previo. De conformidad con la noción de "reelaboración" que sostuvimos en la Resolución 64/2016, antes citada, la misma no supone *"la mera agregación o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos"*, ni tampoco equivale a información *"cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante"*. Y en esta línea, la reiterada STS n.º 1547/2017, tras señalar la obligación de interpretar de forma restrictiva esta causa de inadmisión, consideró que no suponía tarea de reelaboración a los efectos del art. 18.1 b) LTAIBG la *"mera suma"* de los datos objeto de la solicitud (Fundamento de Derecho Cuarto).

Y en el presente caso, en el que el interesado pretende conocer el listado de puestos que perciben gratificaciones y los montantes percibidos, la información requiere la simple adición de datos de los que la Administración dispone con anterioridad a la presentación de la solicitud, habida cuenta de que, en desempeño de sus funciones, tuvo que abonar los servicios extraordinarios a sus empleados. Así pues, a juicio de este Consejo, no resulta de aplicación el art. 18.1 c) LTAIBG a este supuesto.



Cuarto. La entidad municipal alegó asimismo como motivo de inadmisión el carácter abusivo de la solicitud, apoyándose en el artículo 18.1 e) LTAIBG: *“Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: “ [q]ue sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.”*

Este Consejo ya tuvo la ocasión de pronunciarse sobre este motivo de inadmisión en la Resolución 37/2016, de 1 de junio, donde declaramos que pueden tildarse de abusivas aquellas solicitudes que, “en sí mismas consideradas, entrañen una utilización manifiestamente injustificada, inadecuada o impropia de la LTPA” (FJ 5º). Y, ciertamente, no es posible apreciar tal circunstancia en el presente caso. De hecho, el Ayuntamiento únicamente basa el pretendido carácter abusivo de la solicitud en el argumento de “que nos encontramos ante una petición de datos y cifras en un número muy importante”, pero no ofrece ningún dato objetivo que fundamente tal aseveración, ni tampoco cabe equiparar lisa y llanamente la petición de una información voluminosa con la causa de inadmisión ex art. 18.1 e) LTAIBG.

No procedía, por tanto, rechazar *a limine* la solicitud con base en dicho precepto.

Quinto. Una vez descartada la aplicabilidad de las únicas disposiciones en que el Ayuntamiento fundamentó la denegación del acceso, no es posible sin embargo que declaremos sin más la estimación de la reclamación pese a la presunción del carácter público -y, por ende, accesible- de la información que preside la legislación reguladora de la transparencia. Pues, según establece el artículo 26 LTPA: *“De conformidad con lo previsto en la legislación básica de acceso a la información pública, para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública que contengan datos personales de la propia persona solicitante o de terceras personas, se estará a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre”.* Habremos de entrar por tanto, al fondo del asunto para examinar si la información solicitada incide en el derecho a la protección de datos personales de los afectados.

Por lo que hace a la materia objeto de la solicitud, hemos de comenzar recordando que el artículo 10.1.g) LTPA incluye, entre las obligaciones de publicidad activa, la relativa a *“[l]as relaciones de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales.”* Y en lo concerniente específicamente a la información sobre las retribuciones, declaramos lo siguiente en la Resolución 32/2016, de 1 de junio:

“Las Relaciones de Puestos de Trabajo, como su propio nombre indica, son documentos que relacionan puestos, no personas; y así sucede igualmente con otros documentos análogos.



Por eso, la información de la retribución que se ha de ofrecer es la del puesto y se informará sobre las cantidades brutas anuales que retribuye el mismo. Este requisito de publicación de la retribución bruta del puesto, no de las personas, hace que la información ofrecida no colisione con los derechos de protección de datos de carácter personal, al no incluirse entre los emolumentos que retribuyen el puesto ningún concepto retributivo vinculado a la persona que ocupa el mismo." (FJ 6º)

Sin embargo, el interesado solicita, por vía del ejercicio de derecho de acceso, las gratificaciones percibidas por los empleados públicos del Ayuntamiento en un período concreto. Estas gratificaciones no figuran en la información pública que se ha de ofrecer de la RPT al constituir retribuciones complementarias vinculadas a la persona, no al puesto.

En línea de principio, el gasto de personal es un concepto que incide en un ámbito cuya relevancia en el marco de la legislación reguladora de la transparencia ya fue destacada por este Consejo en la citada Resolución 32/2016, haciéndonos así eco de la posición predominante en la órbita jurídica a la que pertenecemos: "Como ya afirmara el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia de 20 de mayo de 2003, Österreichischer Rundfunk y otros), "no se puede negar que para controlar la buena utilización de los fondos públicos" es necesario "conocer el importe de los gastos afectados a los recursos humanos en las distintas entidades públicas" (§ 85). Y proseguiría acto seguido en el mismo párrafo: "A ello se suma, en una sociedad democrática, el derecho de los contribuyentes y de la opinión pública en general a ser informados de la utilización de los ingresos públicos, especialmente en materia de gastos de personal". (FJ 6º)

Las gratificaciones son retribuciones complementarias que responden a servicios extraordinarios realizados fuera de la jornada normal de trabajo y, como se ha dicho, no son conceptos retributivos del puesto de trabajo sino vinculados a la persona. Por tal razón, para elucidar esta reclamación ha de examinarse si y en qué medida el acceso a la información ha de restringirse para no vulnerar el derecho a la protección de datos personales de los empleados concernidos.

El artículo 15 LTAIBG establece un régimen más o menos estricto de acceso a la información en función del mayor o menor nivel de protección del que disfruta el específico dato cuya divulgación se pretende. De acuerdo con el primer párrafo del art. 15.1 LTAIBG, el máximo nivel de tutela se proporciona a los datos especialmente protegidos mencionados en el art. 7.2 de la LOPD (ideología, afiliación sindical, religión y creencias), toda vez que "el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por



escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso". Inmediatamente después en lo relativo a la intensidad de la garantía se encuentran los datos especialmente protegidos a los que se refiere el art. 7.3 LOPD (origen racial, salud y vida sexual), ya que "el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley" (segundo párrafo del art. 15.1 LTAIBG).

Considerando que los datos que puedan contenerse en los listados de puestos que percibieron gratificaciones no son reconducibles a la categoría de "datos especialmente protegidos" ex art. 7.2 y 3 LOPD, ni tampoco son datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano (art. 15.2 LTAIBG), se hace evidente que al caso que nos ocupa resulta de aplicación el art. 15.3 LTAIBG. Y este precepto establece que "[c]uando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal".

Pues bien, con la estimación íntegra de la reclamación se darían a conocer conceptos retributivos vinculados a empleados públicos identificados o identificables y, a nuestro parecer, no todos los empleados han de estar expuestos al sacrificio de la privacidad en el conocimiento de la totalidad de sus emolumentos. En este sentido, y como argumentábamos en la Resolución 66/2016, de 27 de julio, "el interés público en la divulgación de información relativa a una persona nombrada para un puesto no directivo de libre designación de nivel 30, 29 o 28, o equivalentes, debe prevalecer, con carácter general, sobre su interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal" (FJ 5º). Ésta es, por lo demás, la línea directriz que, en materia de retribuciones, asume el Criterio Interpretativo conjunto 1/2015, de 24 de junio, formalizado entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, relativo al "Alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc. y las retribuciones de sus empleados o funcionarios".

Así las cosas, y con base en la referida argumentación, este Consejo considera en este asunto que la ciudadanía tiene derecho a conocer, por vía del ejercicio del derecho de acceso a la información, qué cantidades percibe en concepto de gratificaciones un empleado público que



desempeñe un puesto comprendido entre dichos niveles. Argumento que resulta extensivo a los puestos de personal eventual entre los mismos niveles, así como al personal directivo.

Por lo que hace al resto de empleados públicos no incluidos en el grupo anterior, este Consejo entiende, desde luego, que es públicamente relevante conocer la cantidad total abonada en concepto de gratificaciones, pues permite a la ciudadanía formarse una opinión crítica sobre la organización, gestión, asignación y distribución de los recursos humanos y económicos del Ayuntamiento, así como detectar una posible sobrecarga en la gestión de los servicios e incluso desviaciones permanentes o recurrentes por razón de dicho concepto retributivo. Por el contrario, no consideramos pertinente la publicación de la información solicitada referida a cada uno de estos empleados, toda vez que entendemos que debe prevalecer la protección de la intimidad y los datos personales de los afectados sobre el interés público inherente a la divulgación de tal información.

En efecto, entendemos que la difusión generalizada de dicha información, respecto de los empleados que no se encuentran entre los niveles arriba mencionados, supondría un sacrificio excesivo de su privacidad, y que el objetivo final perseguido por la LTPA en este ámbito quedaría satisfecho con el acceso a la información agregada de las gratificaciones abonadas, conciliando así la transparencia con la preservación de los datos de carácter personal implicados. Así pues, se estima procedente que se ofrezca la información referida al importe de las gratificaciones abonadas agrupado por las Áreas de Gobierno en las que estén estructurados los servicios administrativos del Ayuntamiento.

Sexto. En resumidas cuentas, y de acuerdo con lo que se recoge en los Fundamentos precedentes, se deberá ofrecer el acceso a la siguiente información, referido a los años 2016 y 2017:

- Las gratificaciones abonadas a puestos de trabajo de libre designación o eventuales, en ambos casos de nivel 30, 29 o 28.
- El importe de las gratificaciones abonadas al resto del personal no incluido en el apartado anterior, agrupado por las Áreas de Gobierno en las que estén estructurados los servicios administrativos del Ayuntamiento.

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



RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación de XXX contra el Ayuntamiento de Los Barrios (Cádiz) por denegación de acceso a información.

Segundo. Instar a dicho Ayuntamiento a que, en el plazo de veinte días a contar desde el día siguiente al de la la notificación de la presente resolución, ofrezca al reclamante la información solicitada conforme a lo dispuesto en el Fundamento Jurídico Sexto, 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 contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses contado a partir del día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, 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