Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 39/2025 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	1115/2024
Persona reclamante	Agrupación Técnicos Municipales de Jerez
Representante	xxxxxxx
Entidad reclamada	Ayuntamiento de Jerez
Artículos	32 y 33 LTPA; 20 y 24 LTAIBG
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación

Mediante escrito presentado el 20 de noviembre de 2024, la persona reclamante interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el Artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 23 de abril de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"Relación de número de horas extras y gratificaciones desglosadas por meses, empleado público y fecha de abono año 2024 ".*

2. La entidad reclamada contestó la petición el 28 de mayo de 2024 con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

> *" La información que se solicita en este caso requiere una acción de reelaboración por parte de los empleados municipales responsables de la elaboración de las nóminas, por lo que no entran dentro de la definición que el artículo 13 de la Ley 19/2013 hace de información pública:*
>
> *(…)*
>
> *RESUELVE*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Inadmitir el acceso a la inforación solicitada, por incurrir en las causas de inadmisión que establece la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (…) a las que se remite la Ley 1/2024, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía".

3. La persona reclamante presentó el 10 de octubre de 2024, ante la entidad reclamada, nueva solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

"*El 17 de Abril del 2024 solicitamos la relación de número horas extraordinarias y gratificaciones por Servicios extraordinarios realizadas por los empleados públicos del Ayunt en el año 2024 desglosadas por meses, empleado público y fecha de abono y no se ha facilitado. Procedemos a volver a solicitar la misma información actualizada a fecha de hoy".*

4. El 20 de noviembre de 2024 la entidad reclamada resuelve ampliar el plazo para la contestación a la solicitud referenciada en el apartado anterior a dos meses desde la recepción de las solicitudes, en virtud de lo establecido en el artículo 20 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, estando justificada dicha ampliación por el volumen y complejidad de las mismas.

Tercero. Contenido de la reclamación.

La reclamación presentada indica expresamente:

"La ATMJ ha recibido notificación del Ayuntamiento de Jerez en fecha 28 de mayo de 2024 en la cual inadmite la solicitud de información pública presentada en fecha 23 de abril de 2024 con número de expediente 061/2024 mediante la cual se solicitaba al portal de transparencia del Ayuntamiento de Jerez:

¿Relación de número de horas extras y gratificaciones desglosadas por meses, empleados públicos y fecha de abono año 2024¿

La causa que argumenta el Ayuntamiento para denegarla es que es necesaria una acción previa de reelaboración, excusa inexplicable puesto que esta información se genera para el pago de las nóminas mensuales de los empleados públicos del Ayuntamiento de Jerez por parte del Departamento de nóminas es decir la información está unificada en el mismo departamento y en expedientes administrativos perfectamente identificados y localizados.

Esta información desde Abril la hemos solicitado insistentemente presentando el 10 de 10 de 2024 otra solicitud al portal de transparencia (RGE_AYTO2024/111121) para la misma información actualizada no teniendo a día de hoy la información. Expte 127/2024. (…)".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 28 de noviembre de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación.

2. El 17 de diciembre de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, adjuntándose entre la documentación remitida informe de la Unidad de Transparencia, de la misma fecha, en el que se expone lo siguiente:

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

"(…) Concretamente, la reclamante expone: "La ATMJ ha recibido notificación en fecha 28 de mayo de 2024 en la cual inadmite la solicitud presentada el 23 de abril de 2024 con número de expediente 061/2024. La causa que se argumenta para denegarla es que es necesaria una acción previa de reelaboración, excusa inexplicable, (...) esta información la hemos solicitado insistentemente presentando el 10/10/2024 otra solicitud al portal de transparencia para la misma información actualizada no teniendo a día de hoy la información, (Expediente 127/2024)"

En base a la información que obra en poder de la Unidad de Transparencia sobre la tramitación de las dos solicitudes mencionadas por el reclamante, se informa:

Expediente 061/2024.

El reclamante presentó Solicitud de Acceso a la Información el 23/04/2024, con número de registro RGE_76681/2024.

El 24/05/2024, el Servicio de RRHH resuelve inadmitiendo por necesidad de acción previa de reelaboración.

El 28/05/2024 se notifica al reclamante.

Expediente 127/2024

El reclamante muestra su disconformidad por el sentido de la resolución anterior y reitera solicitando la misma información actualizada, el 10/10/2024 con número de registro RGE_174933/2024.

El 10/10/2024 se da traslado al Servicio de RRHH para que resuelva y el 11/10/2024 se comunica al solicitante de dicho traslado.

El 14/11/2024, se dicta Resolución del Servicio de RRHH ampliando el plazo hasta 11 de diciembre de 2024.

El 19/11/2024 se notifica electrónicamente la Resolución al reclamante, que accede al contenido el 20/11/2024 (a las 00:02 h).

El 20/11/2024 (12:50h) el reclamante interpone reclamación ante el CTPDA.

De todo lo anterior expuesto y tal como se acredita con la documentación que se acompaña, el reclamante al presentar esta reclamación si conocía la situación de la tramitación del expediente derivado de su solicitud, concretamente la ampliación de un mes del plazo para conceder al acceso a la información (a partir del 11 de diciembre de 2024) por lo que no procedería interponer la reclamación que nos ocupa".

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) de la LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto, del formulario de reclamación presentado se desprende que la resolución recurrida es la resolución notificada a la persona reclamante el día 28 de mayo de 2024, en respuesta a la solicitud de información formulada el 23 de abril de 2024. Sin embargo, la reclamación que nos ocupa no fue presentada hasta el 20 de noviembre de 2024, por lo que es claro que había transcurrido el plazo previsto en el artículo 24. 2 LTAIBG para su interposición, procediendo consecuentemente su inadmisión.

3. A este respecto, el hecho de que la persona reclamante presentara el 9 de octubre de 2024, tras la notificación de la respuesta, un nuevo escrito relacionado con la petición no es causa que justifique la suspensión del plazo de interposición de la reclamación fijado por la legislación reguladora de la transparencia. En efecto, si los intentos tendentes a conseguir la plena satisfacción de sus pretensiones no fructificaron en el plazo previsto, la persona solicitante debió interponer la reclamación dentro del mes que tiene para hacerlo. Una solución contraria a ésta contravendría la seguridad jurídica y el principio de preclusión — principio en cuya virtud, una vez transcurrido el momento procedimental oportuno establecido para la realización de un determinado acto, se pierde la oportunidad de realizar el acto en cuestión—, pues el plazo para interponer la reclamación podría reabrirse libremente por el interesado en función de los reparos u observaciones que decidiera dirigir a la Administración interpelada acerca de la resolución de su solicitud o del cabal cumplimiento de la misma (en esta línea, Resolución 206/2020, FJ 3º).

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

En consecuencia, habiendo precluído el derecho a reclamar contra la Resolución dictada el 28 de mayo de 2024, este Consejo no puede entrar a resolver sobre el fondo del asunto y sobre la causa por la que se inadmitió la solicitud de información (reelaboración).

4. Respecto a la solicitud de información presentada el 9 de octubre de 2024, considerando producido el silencio administrativo al haber transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación formulada el 20 de noviembre de 2024 ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública.

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice 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).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

1. Con carácter previo, debemos aclarar una cuestión relacionada con la persona reclamante. La solicitud de información presentada se presentó suscrita por la persona representante de una asociación sindical. No consta que esta persona tenga la condición de delegado sindical.

Debemos pues determinar en primer lugar qué régimen jurídico resulta de aplicación a esta reclamación, dado que la persona reclamante alega que el derecho de información de los sindicatos forma parte del contenido del derecho fundamental de libertad sindical consagrado en el artículo 28.1 de la CE.

No es la primera vez que este Consejo se ha pronunciado sobre esta cuestión. En la Resolución 511/2024, a la que nos remitimos, concluíamos:

> *"A la vista de lo indicado anteriormente, este Consejo considera que la solicitud de información realizada debe tramitarse acorde a la normativa de transparencia, al no existir un régimen específico - ni total ni parcial- de acceso a la información.*
>
> *Por lo tanto, y pese a lo indicado en la solicitud y la reclamación, la persona solicitante ejerció su derecho a la información pública reconocido en la normativa de transparencia. La tramitación de la solicitud y de esta reclamación deben hacerse pues acorde a esta normativa."*

En un mismo sentido, nos hemos pronunciado en las Resoluciones 436/2023 y 146/2024, entre otras.

2. Delimitado el régimen jurídico de aplicación, procedemos al análisis de la reclamación.

El 9 de octubre de 2024 la persona reclamante vuelve a solicitar la misma información solicitada el 23 de abril de 2024 (relación de número de horas extras y gratificaciones desglosadas por meses, empleados público y fecha de abono) "*actualizada a fecha de hoy*". Es decir, nos encontramos ante una nueva solicitud de información, que la entidad reclamada pasa a tramitar al amparo de la normativa de transparencia.

En relación con esta segunda solicitud de información, la entidad reclamada afirma y acredita que el 14 de noviembre de 2024 se dictó Resolución por el Servicio de RRHH ampliando el plazo hasta 11 de diciembre de 2024, habiendo comunicado dicha ampliación a la persona reclamante el día 20 de noviembre de 2024. De aceptarse esta alegación, deberíamos considerar que la reclamación fue interpuesta de forma prematura, puesto que aún no habría cumplido el plazo de resolución.

Sin embargo, no podemos llegar a tal conclusión porque la ampliación del plazo se produce el 14 de noviembre de 2024, cuando ya había finalizado el plazo de un mes de resolución (que finalizó el 11 de noviembre). Debemos recordar que conforme al artículo 32.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pública (en adelante LPAC) *"… la decisión sobre la ampliación deberán producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate. En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido."*

En consecuencia, el plazo de resolución de la solicitud de información pública presentada el 9 de octubre de 2024 venció el día 11 de noviembre de 2024 sin haberse notificado resolución expresa, por lo que la citada solicitud de acceso a la información debe entenderse desestimada por silencio administrativo (artículo 24.1 de la LPAC).

Este órgano no tiene constancia de que a la fecha de esta resolución se haya dado respuesta expresa a la solicitud de información.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Por tanto, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública, que no consta que la persona reclamante haya recibido la información solicitada y que no ha sido alegada por la entidad reclamada ninguna causa de inadmisión ni ningún límite que permita restringir el acceso a la misma, este Consejo debe estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información que referíamos en el fundamento jurídico anterior.

3. Debemos aclarar que de los términos en que ha sido redactada la petición de información y de la finalidad pretendida (*"...desconocemos si sobrepasan el número legal de las horas que marca la Ley"*), estimamos que la entidad reclamante pretende saber el número de horas extras o servicios extraordinarios que en el año 2024 ha realizado cada empleado municipal, desglosando la información por meses e indicando la fecha de abono, pero sin necesidad de identificar con nombres y apellidos a los empleados afectados ni el importe de las cuantías percibidas.

Como es sabido, las relaciones entre el derecho de acceso a la información y el derecho fundamental a la protección de datos se regulan en el artículo 15 LTAIBG. El referido artículo configura 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.

El máximo nivel de tutela se proporciona a las categorías especiales de datos mencionadas en el primer párrafo del artículo 15.1 LTAIBGD -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 segundo párrafo del artículo 15.1 LTAIBG (origen racial, salud, vida sexual, datos genéticos o biométricos, o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor), 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".

En un segundo nivel de protección, el artículo 15.2 LTAIBG incluye los datos personales meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano interpelado, para lo que establece una regla general de accesibilidad, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

Para el resto de datos personales (artículo 15.3 LTAIBG), la Ley establece una regla general de ponderación de los intereses en juego, a la que añade cuatro criterios de interpretación para aplicar a esa ponderación.

En la medida en que los datos personales que suelen aparecer en la información concerniente a los conceptos retributivos no son reconducibles a las mencionadas categorías especiales de datos, cuya divulgación —como hemos visto— exigiría el previo consentimiento del afectado o que estuviese amparada por una norma con rango de ley, habrá de estarse a lo dispuesto en el artículo 15.3 LTAIBG: "*Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal*" .

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Y, finalmente, el artículo 15.4 de la LTAIBG dispone que no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

4. En este caso, aun teniendo en cuenta el incuestionable reconocimiento de las funciones que nuestro ordenamiento jurídico atribuye a los sindicatos, a los que el artículo 7 de la CE les otorga la función genérica de contribuir a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores, este Consejo considera que esta función de control de la actuación de los empleadores en lo que corresponde a las condiciones de trabajo de los empleados públicos, puede desempeñarse adecuadamente con el acceso al listado de número de horas extraordinarias realizadas sin identificar al empleado que las realizó.

Esto es, si bien el acceso a la identidad podría ofrecer un añadido a esta función de control, lo cierto es que con el acceso al listado sin identificación la persona reclamante podrá comprobar el número total de horas realizadas y su distribución, información que se considera suficiente para la consecución del objetivo de su solicitud, que no es sino conocer si se sobrepasa o no el número legal de las horas que marca la Ley, según se expresaba en su solicitud. El acceso a la información con datos identificativos supondría un sacrificio excesivo al derecho fundamental a la protección de datos, sin que el beneficio a obtener supere el perjuicio a causar. Con esta solución, se materializa el principio de minimización establecido en el artículo 5.1. c) RGPD, que exige que los datos deberán ser “adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados”.

En el análisis de un supuesto similar (acceso a listados de productividad con identificación del perceptor), el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia 618/2022, de 3 de junio, afirma respecto al derecho de un sindicato a acceder a estos listados, en lo que respecta al conflicto entre el derecho a la libertad sindical y el derecho a la protección de datos:

> *“La conclusión de la parte actora sobre la preferencia del derecho a la libertad sindical no es aceptable toda vez que ningún derecho fundamental tiene un carácter absoluto o ilimitado. Lo cual obliga a esta Sala a determinar no tanto que derecho debe primar en caso de colisión, como es el caso, sino si, en su caso, ambos derechos pueden quedar protegidos y conciliados entre sí. Ello supone analizar si las facultades reconocidas a los representantes sindicales en el ámbito de la libertad sindical- especialmente el derecho a la negociación colectiva- pueden hacerse efectivas sin que se vea colisionado el derecho de protección de datos de carácter personal que de acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999 (RCL 1999, 3058) solo se pueden ceder a un tercero bien porque la cesión este autorizada por ley - como así sucedía con arreglo a la legislación anterior o bien porque existe el consentimiento del interesado - art. 11.1 de la Ley Orgánica 15/1999 -. De tal manera que ante la inexistencia del consentimiento especifico del interesado es imposible con la legislación vigente proporcionar a un tercero, representantes sindicales, la cuantía especifica que percibe cada funcionario por el complemento de productividad. No obstante, tampoco puede desconocerse que esa falta de información puede dificultar las funciones legitimas que la libertad sindical reconoce a los representantes sindicales, como es la de poder participar en la negociación colectiva. En este sentido, el artículo 37.1.b) de la Ley 7/2007 (RCL 2007, 768) indica que serán objeto de negociación "las materias relativas a la determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios" . Y para hacer posible dicha negociación el artículo 40 de la misma Ley permite a los representantes sindicales conocer de las retribuciones y su evolución. Información está sobre las retribuciones que puede obtenerse por los representantes sindicales sin necesidad de un listado nominal sobre el complemento de productividad que percibe cada funcionario y ello mediante un listado genérico que permita a dicho representantes disponer de elementos que les*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

proporcione información sobre las retribuciones que perciben los empleados públicos. Por otra parte, se destaca que la actora no refiere en su demanda de qué modo concreto el derecho de libertad sindical concretado en el derecho a la negociación colectiva podría verse afectado con la mera información sobre las retribuciones recibida de forma genérica sobre cada departamento y no nominal."

Y más específicamente en su Fundamento Jurídico Séptimo:

"...y desde luego no justificado ni explicado mínimamente por el actor, que dicha información de datos personales individualizados, masivamente solicitada, sea imprescindible para el ejercicio de las funciones sindicales, en particular para el desarrollo de la negociación colectiva, ni que dichas funciones no puedan desempeñarse a partir de dicha misma información, tratada y anonimizada, a cuya entrega no se opone la AEAT".

Idéntica solución parece alcanzarse con la aplicación del Reglamento General de Protección de Datos, concretamente del artículo 6, que regula las condiciones para la licitud de los tratamientos de datos, como sería el caso de conceder el acceso. Y es que aclarado que no existe norma legal que obligue la cesión (artículo 6.1. c) RGPD), podríamos valorar la aplicación del apartado f) ("*el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño*"). Sin embargo, también en este caso consideramos que el interés legítimo perseguido por la persona reclamante puede alcanzarse con un grado elevado de satisfacción mediante el acceso a los listados de horas extras sin incluir la identidad del empleado que las realiza. En este sentido parece haberse pronunciado la Agencia Española de Protección de Datos en su Informe 2019/0013 (Ref. de entrada 212884/2019) sobre el acceso a los listados de productividad con identificación de sus perceptores. El Informe concluye respecto a la aplicación del artículo 6.1. f) RGPD:

"De este modo, es preciso determinar en qué medida el interés legítimo de las Juntas de Personal puede prevalecer sobre el derecho a la protección de datos de cada uno de ellos en lo que afecta a la cuantía del complemento de productividad, lo que afectará sin duda a las medidas que hayan de tomarse para garantizar que el acceso al mismo no dé lugar a tratamientos posteriores que puedan resultar contrarios a lo dispuesto en la legislación de protección de datos o genere situaciones que puedan poner en riesgo sus derechos. Obviamente, estas situaciones serán imputables a quien efectivamente lleve acabo el incumplimiento, pero al propio tiempo corresponde al responsable establecer las garantías que minimicen la posibilidad de su concurrencia, a fin de que la comunicación pueda ampararse en el meritado artículo 6.1 f). Sin embargo, en el supuesto de los representantes de los trabajadores, no se aprecia que el tratamiento de los datos personales cuya cesión se pretende -contenidos en los "listados de productividad"-, resulte necesaria para la satisfacción de intereses legítimos -ex letra f) del artículo 6.1 del RGPD- perseguidos por las Juntas de Personal, que deban prevalecer sobre los intereses o los derechos y libertades fundamentales de los trabajadores afectados, respecto de los que se impone la correspondiente protección jurídica".

5. Una vez determinado que la persona reclamante no tiene derecho a obtener los listados de horas extraordinarias con la identificación de los empleados que las realizaron, debemos ofrecer una solución al supuesto planteado. Y para ello podemos tener en cuenta la consolidada doctrina de este organismo en relación con el acceso a los listados de retribuciones por productividad, y en general, a complementos salariales no vinculados al puesto de trabajo.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Si bien lo solicitado (número de horas extras) no tiene naturaleza salarial, lo cierto es que bastaría conocer el precio de la hora extra para conocer el importe que cada persona pudiera haber percibido, al menos aproximadamente. Se trata de una información que lógicamente está relacionada y facilita el acceso a información retributiva de empleados públicos.

Pues bien, a la hora de examinar la corrección de la ponderación ex art. 15.3 LTAIBG en relación con el acceso a datos retributivos de empleados públicos, este Consejo ha venido habitualmente resolviendo estos asuntos concernientes al complemento de productividad a la luz del 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"* (véanse, por ejemplo, las Resoluciones 70/2018, 352/2018, 88/2019, 385/2022 y 518/2023).

A este respecto debemos señalar que, aun cuando no sean jurídicamente vinculantes para este Consejo, los criterios interpretativos emanados del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno constituyen, ciertamente, un notable auxilio hermenéutico para abordar la resolución de los casos concretos, y de hecho a ellos hemos recurrido en algunas de nuestras Resoluciones con el objeto de reforzar nuestras argumentaciones. Y, como es obvio, resulta asimismo pertinente invocar con tal alcance los Criterios Interpretativos conjuntamente acordados entre dicho Consejo y la Agencia Española de Protección de Datos tendentes a encauzar cómo opera el derecho a la protección de datos personales como límite de la transparencia. Todo ello sin olvidar — como señala literalmente el propio Criterio Interpretativo 1/2015 en su encabezamiento— que su ámbito de aplicación se proyecta al *"alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal"*; y que, según se reconoce en sus Antecedentes, *"los criterios interpretativos fijados por los dos organismos mencionados han de entenderse de forma suficientemente flexible y genérica en su aplicación a los distintos supuestos concretos que pudieran plantearse, ya que el análisis de las circunstancias concurrentes en el caso es decisivo para la aplicación de los criterios"*.

Comoquiera que sea, de conformidad con las pautas trazadas en el citado Criterio Interpretativo 1/2015, hemos venido sosteniendo que la ciudadanía tiene derecho a conocer qué cantidades percibe en concepto de productividad un empleado público que desempeñe un puesto no directivo de libre designación de nivel 30, 29 o 28, o equivalentes, puesto que en estos supuestos el interés público en la divulgación de esta información debe prevalecer, con carácter general, sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal. Argumento que resulta extensivo a los puestos de personal eventual, así como al personal directivo, con la única excepción de que alguna persona de dicho colectivo se encuentre en una situación de especial protección (p. ej. víctima de violencia de género o persona sujeta a amenaza terrorista) que desaconseje que se revele su identidad.

Y en lo concerniente al resto de empleados públicos no incluidos en el grupo anterior, es decir, aquellos que ostenten puestos inferiores a nivel 28 o equivalentes, ha venido entendiendo este Consejo con alcance general que ofrecer la información sobre lo percibido individualmente en concepto de productividad supondría un sacrificio excesivo de la privacidad del servidor público concernido.

Nada parece impedir que podamos aplicar este criterio al acceso a los listados de horas, ya que, como hemos indicado anteriormente, esa información podría fácilmente convertirse en

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

retribuciones abonadas, lo que justificaría la aplicación de nuestra doctrina a los efectos de una mayor coherencia en nuestras respuestas.

6. En consecuencia, la entidad reclamada podrá poner a disposición de la persona reclamante los listados de horas extras y gratificaciones desglosadas por meses, empleados público y fecha de abono realizados por los miembros de la plantilla de la entidad local. La información se facilitará sin identificación de los empleados si sus niveles de destino de sus puestos de trabajo son inferiores al nivel 28. Entiende este Consejo que el acceso a la información supondría un sacrificio excesivo de su privacidad, ya que permitiría fácilmente la vinculación entre los titulares de los puestos y las cantidades percibidas. Entendemos que que el objetivo final perseguido por la LTPA en este ámbito quedaría satisfecho con el acceso a la información de las productividades y otros conceptos retributivos abonados de un modo que quede garantizada la disociación de datos personales. Así, no podrá darse acceso a las resoluciones de reconocimiento del complemento remitidas a este Consejo, pero sí podrá ofrecerse la información identificando a cada persona como “Empleado 1, Empleado 2, ...” o expresión similar, o bien dando la información del complemento agrupando los puestos de trabajo afectados por grupo o categoría de adscripción, sin otro dato, como el código, ubicación o departamento, que facilite la identificación y siempre que haya un número suficientemente representativo en cada grupo que impida la fácil identificación de la persona.

Y debería facilitar la información con identificación del empleado para aquellos que ocupen puestos de trabajo de nivel 28 o superior, con la única excepción de que alguna persona de dicho colectivo se encuentre en una situación de especial protección que desaconseje que se revele su identidad. vicios y seleccionados por sistemas similares a la libre designación)

7. Sin embargo, una circunstancia concurre en este caso que impide al Consejo decidir ya sobre la totalidad del fondo del asunto. Y es que, en el caso de los puestos de trabajo de personal directivo, eventual o de nivel superior al 28 (o equivalentes según lo indicado en el apartado anterior), si bien la identificación de las personas titulares estaría amparada por la normativa de transparencia, no consta que la entidad reclamada haya concedido trámite de alegaciones a los titulares de esos puestos, conforme establece el artículo 19.3 LTAIBG. A la vista de que el acceso a la información podría afectar a sus derechos o intereses legítimos, o que pudiera existir alguna circunstancia que hiciera primar su derecho a la protección de datos. Por ello, en el caso de que la documentación remitida a este Consejo afecte a puestos de trabajo de personal directivo, eventual o de nivel igual o superior al 28 (o equivalentes), el órgano deberá retrotraer el procedimiento al momento procedimental oportuno para conceder el trámite indicado a las personas que ocupen los puestos con la condición de alto cargo o directivo, eventual y de libre designación de los niveles indicados, esto es, a todas aquellas personas que quedarían identificadas.

En este sentido se ha pronunciado la Audiencia Nacional en su Sentencia de 5 de febrero de 2018:

> *“SEPTIMO.- No cabe duda, que la información que se solicita y se concede, afecta a funcionarios respecto de los que no solamente se solicita lo que cobran por el complemento de productividad, sino además se pide y se concede que dicha información se complete con la identificación personal de los afectados: "Los listados de productividad del Organismo, correspondientes al año 2015, identificando la persona que los percibe, en los siguientes casos: - Personal directivo del departamento- Personal eventual de asesoramiento y especial confianza - Personal funcionario de libre designación.*"
>
> *El artículo 19 LTAIBG, cuando regula la tramitación de las reclamaciones, exige que: 3. Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación."

En el presente caso, y sin entrar a valorar si la información concedida puede afectar de forma directa a datos de especial protección personal en base a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, si debe destacarse que, la información concedida afecta a los derechos e intereses de una serie de personas funcionarios, que pueden verse afectados y no se les ha concedido la oportunidad de alegar lo que considerasen conveniente, o incluso su consentimiento expreso, trámite de audiencia no concedido ni por el Ministerio de Fomento, ni por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al tiempo de tramitar la reclamación.

Motivo por el cual, procede estimar en parte el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado dejar sin efecto la sentencia, y con retroacción de actuaciones, conferir por el Ministerio de Fomento tramite de alegaciones por 15 días a las personas afectadas por dicha información, declarando válidos los fundamentos de derecho contenidos en la sentencia apelada.

Por todo lo dicho procede estimar en parte el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n° 4, en el recurso Procedimiento Ordinario 47/2016 de fecha 27 de junio de 2016, y se deja sin efecto la misma, así como la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 16 de septiembre de 2016, y con retroacción de actuaciones, conferir por el Ministerio de Fomento, tramite de alegaciones por 15 días a las personas afectadas por dicha información, declarando válidos los fundamentos de derecho contenidos en la sentencia apelada" .

En el supuesto de que deba concederse el trámite de audiencia, la entidad reclamada deberá informar a la persona solicitante de esta circunstancia. Y tras lo cual continuar el procedimiento hasta dictarse la Resolución correspondiente.

La retroacción del procedimiento deberá en su caso ordenarse en el plazo máximo de diez días desde la notificación de esta Resolución. Y deberá resolver el procedimiento en el plazo máximo de resolución previsto en la normativa que le resulte de aplicación, contado igualmente desde la notificación de esta Resolución, sin perjuicio de la suspensión del plazo derivada del artículo 19.3 LTAIBG.

La resolución que ponga fin a dicho procedimiento o la ausencia de respuesta transcurrido el plazo máximo de resolución, podrá ser reclamada potestativamente ante este Consejo, circunstancia que deberá ponerse de manifiesto en su notificación en aplicación de lo previsto en el 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

8. En resumen, la entidad deberá:

a) Facilitar la información relativa a "*la relación de número horas extraordinarias y gratificaciones por Servicios extraordinarios realizadas por los empleados públicos del Ayunt en el año 2024 desglosadas por meses, empleado público y fecha de abono",* sin identificar a los empleados que las realizaron y

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

ocupen puestos de trabajo de niveles inferiores al 28, según lo indicado en el apartado sexto de este Fundamento Jurídico.

b) Facilitar la información relativa a "la relación de número horas extraordinarias y gratificaciones por Servicios extraordinarios realizadas por los empleados públicos del Ayunt en el año 2024 desglosadas por meses, empleado público y fecha de abono*",* sin identificar a los empleados que las realizaron y ocupen puestos de trabajo del Cuerpo de Policía Local u otros puestos que, por sus características o circunstancias específicas, su identificación pueda poner en riesgo su seguridad o integridad física o moral. La información se entregará sin identificar ni el puesto ni la identidad de su ocupante, según lo indicado en el apartado sexto de este Fundamento Jurídico.

b) Retrotraer el procedimiento al momento del trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 LTAIBG en el caso de los empleados del listado que ocupasen puestos con consideración de alto cargo, directivo, eventual o de libre designación de niveles 30, 29, 28, o puestos similares, según lo indicado en el apartado séptimo de este Fundamento Jurídico

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa En la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

> *"Relación de número de horas extras y gratificaciones desglosadas por meses, empleado público y fecha de abono años 2024".*

La entidad deberá:

a) Facilitar la información relativa a "*la relación de número horas extraordinarias y gratificaciones por Servicios extraordinarios realizadas por los empleados públicos del Ayunt en el año 2024 desglosadas por meses, empleado público y fecha de abono*", sin identificar a los empleados que las realizaron y ocupen puestos de trabajo de niveles inferiores al 28.

b) Facilitar la información relativa a "*la relación de número horas extraordinarias y gratificaciones por Servicios extraordinarios realizadas por los empleados públicos del Ayunt en el año 2024 desglosadas por meses, empleado público y fecha de abono",* sin identificar a los empleados que las realizaron y ocupen puestos de trabajo del Cuerpo de Policía Local u otros puestos que, por sus características o circunstancias específicas, su identificación pueda poner en riesgo su seguridad o

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

integridad física o moral. La información se entregará sin identificar ni el puesto ni la identidad de su ocupante.

b) Retrotraer el procedimiento al momento del trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 LTAIBG en el caso de los empleados del listado que ocupasen puestos con consideración de alto cargo, directivo, eventual o de libre designación de niveles 30, 29, 28, o puestos similares.

Todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, de conformidad con lo indicados en el Fundamento Jurídico Cuarto y Quinto.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

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 a contar desde el 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

Este documento consta firmado electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo