



RESOLUCIÓN 204/2019, de 19 de junio Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación presentada por D. XXX contra el Ayuntamiento de Carboneras (Almería) en materia de denegación de información pública (Reclamación núm. 140/2018).

ANTECEDENTES

Primero. Con fecha 6 de marzo de 2018, tiene entrada en el Registro del Ayuntamiento de Carboneras escrito del ahora reclamante, donde expone :

“Que según establece el artículo 24 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley. Que se recuerda que según el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que “[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante ...en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.” Que concurre el derecho a la tutela judicial efectiva expresado en el artículo 24 CE.

“Solicita: Que se facilite el acceso a los contratos laborales de D^a [nombre de tercera persona], D. [nombre de tercera persona] y D. [nombre de tercera persona] ya que esa documentación es de especial relevancia en la demanda por despido presentada en la jurisdicción social por el solicitante.”

Segundo. El 25 de abril de 2018 tiene entrada en el Consejo reclamación ante la ausencia de respuesta a su solicitud de información pública.

Tercero. Con fecha 30 de abril de 2018 se comunica al reclamante la iniciación del procedimiento de resolución de la reclamación. En la misma fecha, se solicitó al órgano reclamado copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones



que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico a la Unidad de Transparencia, u órgano equivalente, del órgano reclamado, el día 2 de mayo de 2018.

Cuarto. El 4 de marzo de 2019 tuvo entrada escrito del órgano reclamado, emitiendo informe al respecto en el que se contiene determinada información relativa a la solicitud del interesado.

Quinto. Hasta la fecha no consta que el interesado haya recibido respuesta a la solicitud de información.

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).

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. Antes de abordar el examen de la reclamación, hemos de señalar que la ausencia de respuesta a una solicitud de información pública puede constituir un incumplimiento de la exigencia prevista en el artículo 32 LTPA, que dispone que las solicitudes *"deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible"*, que en lo que hace al Ayuntamiento concernido sería de un mes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20.1 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG).

A este respecto no resulta inoportuno recordar que todos los órganos y entidades incluidos en el ámbito de aplicación de la LTPA están obligados a resolver expresamente en plazo las solicitudes de acceso a información pública que les sean planteadas, y que el incumplimiento de la obligación de resolver en plazo puede ser constitutiva de infracción, según dispone el régimen sancionador de la LTPA.



Otra consecuencia directa de la ausencia de respuesta en plazo es la producción de un acto presunto de denegación de la solicitud planteada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20.4 LTAIBG, y contra dicho acto se interpone la reclamación que ahora hemos de analizar.

Tercero. El origen de la misma es una solicitud de información con la que el interesado pretende acceder a los contratos laborales de tres personas que aparecen plenamente identificadas en su escrito de solicitud, “ya que esa documentación es de especial relevancia en la demanda por despido presentada en la jurisdicción social por el solicitante.”

En el informe remitido a este Consejo con ocasión del trámite de alegaciones, el Ayuntamiento nos facilitó cierta información sobre el objeto de la pretensión del ahora reclamante, indicando los correspondientes planes de empleo sobre los que se fundamentaron los respectivos contratos, así como su duración y las funciones desempeñadas.

Una vez delimitada la cuestión que suscita la presente reclamación, debemos comenzar recordando que nuestro sistema de transparencia se articula en torno al derecho que ostentan todas las personas de acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley (artículo 24 LTPA). Esto supone que rige una regla general de acceso a dicha información que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten dicha limitación.

Y, ciertamente, no cabe albergar la menor duda de que la materia objeto de la reclamación constituye “información pública” a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, pues la misma se concibe en términos amplios como “*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].

Pero es más, este Consejo ya he tenido ocasión subrayar la relevancia que, para nuestro sistema de transparencia, tiene la información en este ámbito material (entre otras, Resoluciones 32/2016, FJ 5º; 126/2018, FJ 3º; 142/2018, FJ 3º):

“En lo que se refiere a la gestión de recursos humanos al servicio de la Administración Pública las exigencias de transparencia de la información deben ser escrupulosamente atendidas, pues, además de suponer un evidente gasto de fondos públicos, los procesos selectivos correspondientes han de estar basados en los principios de igualdad, mérito y capacidad. Dada la relevancia de este sector de la gestión pública, no ha de extrañar que la propia LTPA lo mencione repetidas veces entre los asuntos objeto de publicidad activa, ya que exige a las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de la Ley que publiquen información relativa a “las relaciones de puestos de



trabajo, catálogo de puestos o documentos equivalentes referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales” [art. 10.1 g)], así como a “los procesos de selección del personal” [art. 10.1 k)].

“Así pues, en cuanto exigencia de publicidad activa, las administraciones públicas están ya obligadas a publicar por su propia iniciativa, sin que medie solicitud alguna, los procesos de selección del personal a su servicio. Pero, como es obvio, el hecho de que exista este deber ex lege de publicar de oficio dicha información no empece, en modo alguno, a que pueda ser reclamada por cualquier ciudadano a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, como ha sucedido en este caso. E incluso, como no es menos evidente, nada impide que, por esta vía, se solicite información suplementaria que vaya más allá de la que deba proporcionarse en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa”.

Por lo demás, la relevancia que en la conformación de la opinión pública tiene la información en materia de contratación de los empleados públicos ya ha sido ratificada en la Sentencia n.º 44/18 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Sevilla, de 22 de febrero de 2018, que vino a desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra nuestra Resolución 32/2016. La transcripción parcial de su Fundamento de Derecho Quinto suple ventajosamente cualquier intento nuestro de resumir su argumentación:

“[...] la información viene referida al primer expediente de contratación del Sr. [...] y no debe haber razón alguna para que una empresa pública no facilite dicha información, dados los principios de transparencia que deben regir su actividad, especialmente en materia de contratación de personal, tanto en lo que se refiere al procedimiento seguido para la contratación, como a las condiciones del contrato, así como a las retribuciones anuales fijadas, que, no se olvide, son pagadas con fondos públicos, lo que legitima a cualquier ciudadano para conocerlos y, por ende, para que se le suministre la información relativa a los mismos”.

Pues bien, dado que la información pretendida se incardina claramente en el concepto de “información pública”, y sobre la base de que el Ayuntamiento no ha alegado ninguna causa de inadmisión ni ningún límite que justifique retener la misma, cabría en línea de principio estimar *in toto* la presente reclamación de conformidad con la regla general de acceso a la información antes referida. Y, sin embargo, no procede declarar su estimación íntegra sin antes examinar si y en qué medida dar pleno acceso a tales contratos puede menoscabar el derecho fundamental a la protección de los datos personales de los afectados.



Cuarto. El punto de partida de este examen debe ser lo establecido en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG), que se encarga específicamente de regular la relación entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protección de los datos de carácter personal.

Se trata de una disposición que 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), 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”*. Finalmente, el apartado tercero del artículo 15 LTAIBG contempla aquellos supuestos en que *“información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos”*, en cuyo caso la Administración interpelada *“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”*.

Por lo demás, según venimos declarando desde que tuvimos por vez primera la ocasión de hacerlo en la Resolución 42/2016, cuando un operador jurídico proceda a interpretar y aplicar dicho marco normativo al afrontar *“un eventual conflicto entre el derecho fundamental a la protección de datos personales y el derecho al acceso a la información pública, no puede decantarse apriorísticamente por uno de ellos, atribuyéndole así una primacía casi automática. Antes de acordarse una precipitada realización de uno de ellos a costa del otro, debe procurarse la armonización entre los derechos que colisionan a fin de que ambos alcancen la máxima efectividad posible”* (FJ 6º).

De acuerdo con la información que nos ha proporcionado el Ayuntamiento en el informe remitido con motivo de la reclamación, dos de los contratos solicitados contemplaban la prestación de “servicio como Peón mantenimiento con minusvalía”, mientras que el tercero se realizó con base en el Decreto-Ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y



urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía.

En lo concerniente a los dos primeros citados, resulta evidente que en los mismos aparecen datos que hacen referencia a la salud, una de las categorías especiales de datos que gozan de una singular protección en virtud del artículo 15.1 LTAIBG. En efecto, ya la Sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de abril de 2005 (rec. 305/2003) afirmó que *"el porcentaje de discapacidad es un dato relativo a la salud y ello pues cualquier forma de discapacidad conlleva, en sí misma, una minusvalía o una disfunción en el órgano del cuerpo afectado"*; e insistiría a continuación subrayando que *"toda discapacidad afecta o tiene relación con la salud del interesado"*. Particular nivel de tutela que, obviamente, se ha visto confirmado en el Reglamento (UE) 2016/79 (Reglamento general de protección de datos), que menciona los datos relativos a la salud en las categorías especiales de datos personales (artículo 9.1), e incluye expresamente en esta categoría *"cualquier información relativa, a título de ejemplo, a una enfermedad, a una discapacidad..."* (Considerando 35).

Por consiguiente, habida cuenta de que no consta que los contratados hayan prestado su consentimiento expreso para autorizar el acceso a la información –tal y como exige el segundo párrafo del artículo 15.1 LTAIBG–, supondría una clara vulneración de su derecho a la protección de datos que se facilitara la copia íntegra de los contratos al ahora recurrente.

Y por lo que hace al tercero de los contratos, firmado al amparo del citado Decreto-Ley 8/2014, parece asimismo evidente que su difusión podría incidir en la esfera de privacidad del contratado. Así es; que el ámbito materialmente protegido por el derecho fundamental a la intimidad puede abarcar también los datos relativos a la situación económica, es una afirmación que ha ido paulatinamente abriéndose paso en la jurisprudencia constitucional. En una fase inicial, la tutela de los datos económicos como "íntimos" se reconoce en función de la protección de la privacidad, esto es, atendiendo a la aptitud de tales datos para, *"en un análisis detallado y conjunto, acceder a informaciones ya no atinentes a la esfera económica de la persona sino relativas directamente a su vida personal y familiar"*; de tal suerte que cabía entender afectado el artículo 18.1 CE cuando, *"a través del estudio sistemático de las actuaciones económicas de un determinado sujeto, pueda llegarse a reconstruir no ya su situación patrimonial sino el desarrollo de su vida íntima en el sentido constitucional del término"* (STC 142/1993, FJ 8º; véase igualmente la STC 110/1984, FJ 6º). Más adelante, sin embargo, se adopta una posición menos matizada en torno a la inclusión de los datos económicos como integrantes del contenido material del derecho fundamental a la intimidad: *"[...] no hay dudas de que, en principio, los datos relativos a la*



situación económica de una persona,... entran dentro de la intimidad constitucionalmente protegida" (STC 233/1999, FJ 7º, con cita del ATC 462/1996, FJ 3º).

En consecuencia, antes de resolver sobre el acceso a este tercer contrato, habría que realizar la ponderación entre el derecho a la intimidad del contratado y el interés público inherente a la información pretendida, según lo previsto en el artículo 15.3 LTAIBG.

Quinto. Y, sin embargo, como veremos a continuación, es posible hallar un adecuado punto de equilibrio entre el derecho a saber del solicitante y los derechos de los contratados sin necesidad de proceder en el marco de las reglas contenidas en los apartados 1 y 3 del artículo 15 LTAIBG.

Así es; tal y como dispone el artículo 15.4 LTAIBG: *"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"*. Ciertamente, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el presente caso, la armonización entre los diversos intereses en juego puede lograrse si el Ayuntamiento proporciona al reclamante la copia de los contratos de trabajo sin identificación de las personas contratadas, esto es, procediendo previamente a la disociación de aquellos datos personales referidos al nombre, DNI, número de Seguridad Social, domicilio, estado civil, número de hijos, números de teléfonos, firmas manuscritas, así como cualquier posible referencia a planes específicos de los que se pudiera deducir alguna discapacidad o la pertenencia a algún colectivo especialmente protegido. De este modo, el solicitante tendrá acceso a información relevante para conocer los elementos esenciales de la relación laboral pública, sin menoscabo alguno para los derechos de los afectados.

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

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la reclamación interpuesta por D. XXX contra el Ayuntamiento de Carboneras (Almería) por denegación de información pública.

Segundo. Instar a dicho Ayuntamiento a que, en el plazo de quince días a contar desde el día siguiente al que se practique la notificación de la presente resolución, ofrezca al reclamante la información indicada en el Fundamento Jurídico Quinto, dando cuenta de lo actuado al 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 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

Manuel Medina Guerrero

Esta resolución consta firmada electrónicamente