



RESOLUCIÓN 242/2020, de 22 de junio
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de Úbeda (Jaén) por denegación de información pública (Reclamación núm. 131/2019).

ANTECEDENTES

Primero. El ahora reclamante presentó, el 4 de septiembre de 2018, la siguiente petición de información dirigida al Ayuntamiento de Úbeda (Jaén):

“PRIMERO: que quien suscribe lo hace en su condición de funcionario de esta Administración. Desempeñando su puesto de trabajo en el Cuerpo de la Policía Local.

“SEGUNDO: que el complemento de productividad resulta ser uno de los conceptos retributivos que vienen siendo satisfechos a distintos funcionarios dentro del Departamento antedicho. Donde se encuentra integrado el compareciente.

“TERCERO: que el art. 23.3.c) de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, dispone que:

“En todo caso, las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto (referidas a productividad), serán de conocimiento público de los demás funcionarios del Departamento”[...].



“CUARTO: que mencionado precepto, resulta plenamente vigente por mor de lo establecido en la disposición final cuarta, apartado segundo, en relación con el apartado b) «in fine», de la disposición derogatoria única del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

“QUINTO: que el conocimiento por parte de los funcionarios públicos de un Departamento u Organismo de las cantidades percibidas por un funcionario público en concepto de productividad, no vulnera el respeto a la intimidad sancionado por el artículo 14.h) de la norma antedicha. Que en relación con lo expuesto, ante una hipotética consideración de advertir los datos económicos referidos al complemento de productividad como datos de carácter personal en virtud de la Ley 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de los mismos, la comunicación de éstos a los demás funcionarios del Departamento u Organismo, encuentra amparo legal en el art. 11.2.a) de esa misma Ley. Según el cual, el consentimiento expreso del interesado para la cesión de esos datos a terceros, consagrado en el apartado 1 de ese mismo art. 11, no será preciso «cuando la cesión está autorizada en una Ley». Siendo así que en el caso que tratado, esta exigencia queda cumplida por el art. 23.3.c), último párrafo, de la Ley 30/84 mencionada en el exponiendo tercero.

“SEXTO: que en este sentido ya se ha pronunciado la Agencia Española de Protección de Datos tal y como manifiestan, entre otros, sus informes 0565/2008 y 137/2010. Que en el mismo sentido ha sido resuelta la cuestión por parte de los Tribunales. Entre otras, la Sentencia 68/2012, de 25 de enero, del T.S.J. de Galicia. Recogiendo en sus Fundamentos de Derecho la «procedencia de la comunicación de las cuantías en concepto de complemento de productividad, con identificación de los funcionarios perceptores de las mismas, a los demás funcionarios del Departamento u Organismo», así como: «... no necesitarse el consentimiento de cada funcionario del organismo consultante para comunicar las cantidades individualizadas que perciben por el complemento de productividad, por cuanto dicha posibilidad viene amparada en una Ley habilitante». En aplicación de los preceptos legales advertidos en los exponiendo anteriores. Abundan igualmente en ello la Sentencia del TSJ de Madrid de 28 de julio de 2003 y 16 de febrero de 2005. La del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 9 de enero de 2007, o la del TSJ de Asturias de 28 de marzo de 2008. Seguidas con posterioridad por las del TSJ de Madrid de 9 de julio de 2009 y 11 de mayo de 2011, etc.

“Que ante lo expuesto,



“SOLICITA:

“Tenga a bien admitir el presente escrito y al amparo y virtud de las disposiciones legales vigentes advertidas en el cuerpo del mismo, se incoen las actuaciones oportunas al objeto de comunicar al funcionario compareciente las cantidades individualizadas satisfechas en concepto de complemento de productividad al resto de funcionarios pertenecientes al Cuerpo de la Policía Local de Úbeda, desde el 1 de enero del presente hasta la fecha”.

Segundo. Con fecha 25 de marzo de 2019 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación ante la ausencia de respuesta a la solicitud de información, y alega lo que sigue:

“El reclamante es funcionario de la Administración Local. Concretamente del Ayuntamiento de Úbeda (Jaén). Desempeñando su puesto de trabajo en el Cuerpo de Policía Local del referido municipio. En el uso de los derechos conferidos por la legislación aplicable, interesó mediante solicitud registrada el 4 de septiembre de 2018, con nº de registro 11.697 [...], ser informado de las cantidades individualizadas satisfechas por ese Ayuntamiento en concepto de «productividad» al resto de funcionarios pertenecientes al mismo departamento del que forma parte el solicitante (Cuerpo de la Policía Local de Úbeda). Que la mencionada solicitud no ha sido objeto de respuesta o resolución alguna. Obteniendo por resultado el silencio por parte de la Administración Local reclamada. Que por tal circunstancia, es por lo que se ha tenido a bien dirigir la presente reclamación a esta digna Institución a la que tengo el honor de dirigirme, al objeto de someterme a su superior criterio y amparo en su caso, sobre la procedencia en cuanto a obtener de la Administración reclamada la información interesada. Y ello al considerarlo de justicia, en virtud del ejercicio del derecho al acceso a la información solicitada conferido al amparo de los arts. 13.d) de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las AAPP, Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, arts. 5,7 y 24 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, en cumplimiento de los arts. 23.3.c) de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y, art. 5.4 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local. Que disponen el derecho al conocimiento de las cuantías satisfechas en concepto de productividad respecto del personal funcionario del departamento interesado. El departamento del solicitante/reclamante. Todo ello sometido a su mejor criterio y superior parecer”.



Tercero. El Consejo dirige al interesado comunicación de inicio del procedimiento para resolver la reclamación el 3 de mayo de 2019. El 6 de mayo siguiente se solicitó al Ayuntamiento 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 de 9 de mayo de 2019 a la Unidad de Transparencia u órgano equivalente del Ayuntamiento.

Cuarto. El 20 de mayo de 2019 tuvo entrada en el Consejo escrito de la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento, al que acompaña informe de la Jefa de Personal así como la documentación que contiene la totalidad de la información solicitada por el reclamante.

En dicho informe, aprobado tras consultar al Delegado de Protección de Datos del Ayuntamiento, se analiza pormenorizadamente la normativa aplicable para llegar a la conclusión de que, en efecto, “[n]o existe inconveniente desde el punto de vista jurídico para que se acceda a la solicitud”.

Quinto. Hasta la fecha no consta que esta información haya sido remitida por el Ayuntamiento al solicitante.

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. La presente reclamación tiene su origen en una solicitud de información con la que el interesado —a la sazón funcionario del Cuerpo de la Policía Local de Úbeda— pretendía acceder a “las cantidades individualizadas satisfechas en concepto de complemento de productividad al resto de funcionarios pertenecientes” a dicho Cuerpo durante un

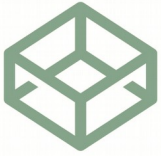


determinado periodo de tiempo. Solicitud que no sería resuelta en plazo por el Ayuntamiento de Úbeda.

Se nos plantea, pues, una vez más, un asunto concerniente a la posibilidad de facilitar información sobre el complemento de productividad percibido por personas que están perfectamente identificadas. Y, habida cuenta de que la “productividad” es un concepto retributivo vinculado a la persona que ocupa el puesto, estos casos suscitan por naturaleza el problema de conciliar el derecho de acceso con el derecho a la protección de los datos personales de los afectados. El punto de partida para la elucidación de estas controversias es, por consiguiente, el artículo 26 LTPA, que dice así: *“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”*. Se trata, como es palmario, de una norma de remisión dinámica, por lo que la referencia a la Ley Orgánica 15/1999 ha de entenderse efectuada a la actualmente vigente Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD).

Por lo que hace a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), su artículo 15 se encarga de regular 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 LTAIBG —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 de especial protección 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”*.

Ahora bien, en la medida en que los datos personales que suelen aparecer en la información concerniente a la “productividad” 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 art. 15.3 LTAIBG: *“Cuando la información solicitada no contuviera datos*

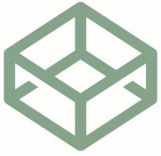


especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal."

Pues bien, a la hora de examinar la corrección de la ponderación *ex art.* 15.3 LTAIBG efectuada por las Administraciones interpeladas, 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 y 88/2019).

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 entre



los mismos niveles, 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.

Tercero. Y, sin embargo, el caso que nos ocupa presenta una singularidad que lo diferencia sustancialmente de las anteriores reclamaciones que hemos resuelto en materia de complementos de productividad. En efecto, en esta ocasión quien pretende el acceso a la información relativa a las cantidades percibidas en concepto de productividad por determinados funcionarios es una persona perteneciente al mismo organismo (Cuerpo de Policía Local del mismo Ayuntamiento). Particular circunstancia concurrente en este caso que, como comprobaremos a continuación, resulta determinante para resolver la ponderación entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales.

Así es; en este supuesto, como ya apuntó el ahora reclamante en la propia solicitud de información, su pretensión se hallaría justificada por lo dispuesto en el último párrafo del artículo 23.3 c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, según el cual *"en todo caso, las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto [complemento de productividad] serán de conocimiento público de los demás funcionarios del Departamento u Organismo interesado así como de los representantes sindicales"*. Mandato que, por lo demás, encuentra un reflejo específico para los gobiernos locales en el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local, cuyo artículo 5 —regulador del complemento de productividad— establece en su apartado cuarto lo siguiente: *"Las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto serán de conocimiento público, tanto de los demás funcionarios de la Corporación como de los representantes sindicales"*.

Importa reseñar que se halla en vigor el inciso aplicable a nuestro caso del transcrito artículo 23.3 c) de la Ley 30/1984, tal y como se desprende de lo establecido en el apartado segundo de la Disposición final cuarta en relación con el apartado b) de la Disposición derogatoria única del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en esta



línea, entre otras referencias, la Resolución de la Agencia Española de Protección de Datos R/01457/2018, Fundamento de Derecho III, así como los Informes 13/2019 y 137/2010 de dicha Agencia).

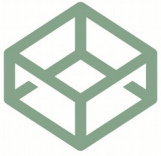
Por consiguiente, la concesión del acceso a la información objeto de esta reclamación se encuentra amparada en el Reglamento General de Protección de Datos [Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento y del Consejo, de 27 de abril de 2016; en adelante, RGPD], que ya era aplicable en el momento de presentarse la solicitud de información (artículo 99.2 RGPD), puesto que su artículo 6.1 c) dispone que es lícito el tratamiento de datos cuando el mismo *“es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”*. Asimismo, la comunicación de los datos pretendidos sin necesidad de recabar el consentimiento de los afectados satisfacía la exigencia de que la cesión estuviera autorizada por una ley; exigencia prevista en el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, conforme a la cual debe resolverse la presente solicitud en virtud de lo establecido en la Disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, que vino a derogar a aquélla.

En suma, el Ayuntamiento de Úbeda debió conceder el acceso a la información pretendida por el ahora reclamante y proporcionarle, en consecuencia, los datos sobre la productividad de la totalidad de los integrantes del Cuerpo de Policía Local durante el periodo de tiempo señalado en su solicitud.

Cuarto. Aunque el Ayuntamiento incumplió la obligación de resolver en plazo la solicitud de información, debe valorarse positivamente la actuación seguida por el mismo durante el trámite de alegaciones concedido con motivo de la reclamación. En efecto, el informe remitido a este Consejo se aprobó tras consultar al Delegado de Protección de Datos del Ayuntamiento, lo que constituye sin duda una buena práctica altamente recomendable en casos —como el presente— en que la concesión o denegación del acceso a la información depende de la aplicación del límite del derecho a la protección de datos y se plantean dudas acerca de la resolución de la controversia.

Por lo demás, el informe —sólidamente fundamentado— concluye con la atinada apreciación de que “[n]o existe inconveniente desde el punto de vista jurídico para que se acceda a la solicitud”, razón por la cual remite a este Consejo la información objeto de la pretensión del reclamante.

Dicho esto, no podemos sin embargo dejar de recordar que la información debe proporcionarse directamente al solicitante, pues —como tantas veces hemos reiterado— son



las entidades a las que se pide la información las obligadas *"a remitirla directamente a la persona que por vía del ejercicio del derecho de acceso haya manifestado su interés en conocerla"*, toda vez que no es finalidad de este Consejo, *"ciertamente, convertirse en receptor o transmisor de esta información pública, sino velar por el cumplimiento del ejercicio de este derecho de acceso a la misma en los términos previstos en la LTPA y que la información llegue al ciudadano solicitante por parte del órgano reclamado"* (así, por ceñirnos a algunos de los numerosos ejemplos que podrían citarse, las Resoluciones 106/2016, FJ 4º; 55/2017, FJ 3º; 381/2018, FJ 3º; 420/2018, FJ 2º; 71/2019, FJ 3º; 91/2019, FJ 4º).

Por consiguiente, en todas estas resoluciones instábamos al órgano reclamado a que directamente pusiera a disposición del solicitante la información proporcionada a este Consejo, y procedíamos a estimar, siquiera a efectos meramente formales, la correspondiente reclamación.

Y así hemos de proceder igualmente en el presente caso. De acuerdo con lo expuesto, y dado que no consta acreditado que la información transmitida a este Consejo se haya puesto en conocimiento del reclamante, el Ayuntamiento ha de facilitar a este último la documentación remitida a este Consejo con la que se da respuesta a su solicitud de información.

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

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de Úbeda (Jaén) por denegación de información pública.

Segundo. Instar al Ayuntamiento de Úbeda (Jaén) a que facilite al reclamante, en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al de la notificación de esta Resolución, la información que se indica en el Fundamento Jurídico Cuarto, 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 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