



RESOLUCIÓN 328/2018, de 21 de agosto, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación de XXX contra la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública, por denegación de información pública (Reclamación núm. 227/2018).

ANTECEDENTES

Primero. El ahora reclamante presentó, el 28 de marzo de 2018, la siguiente solicitud de información dirigida a la Consejería de Hacienda y Administración Pública:

“Soy XXX y en virtud de la Ley 19/2013 le solicito la siguiente información sobre el parque móvil de la Junta de Andalucía: la identificación de todos los asesores eventuales de la Junta de Andalucía (todas las consejerías). Esta información ya está publicada por nueve comunidades autónomas (Madrid, País Vasco, Comunidad Valenciana, Baleares, Extremadura, Galicia, Murcia, Asturias y Aragón, adjunto enlace



de Madrid como ejemplo). [...] Por favor, entregue la información en un formato reutilizable, no en un pdf, y entienda esta solicitud de la manera más amplia posible”.

Segundo. Mediante Resolución fechada el 5 de junio de 2018, la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública acordó denegar el acceso por aplicación de lo previsto en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

El apartado segundo de dicho artículo -argumenta la Resolución- establece una regla general de acceso a la información que contenga *“datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”*, pero contempla la salvedad de que *“en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación”*, debiendo por tanto procederse, con carácter previo, a realizar tal ponderación. Y prosigue acto seguido la Resolución:

“A los efectos de realizar esta ponderación conviene indicar que el artículo 10.1 g) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía obliga a la publicación activa de las relaciones de puestos de trabajo, catálogo de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales.

“En cumplimiento de esta obligación, en lo referente al personal eventual, se viene publicando en el Portal de Transparencia información sobre las plazas ocupadas por personal eventual o de asesoramiento... La información incluye datos sobre la denominación del puesto, la Consejería y órgano al que se adscribe, las retribuciones anuales, el nivel del puesto y las plazas ocupadas. [...]

“En cumplimiento de la misma obligación, pero en lo referente al personal de la Administración General de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, Administración sanitaria, Administración educativa y personal de Justicia, se publican las diferentes relaciones de puestos de trabajo, catálogos de puestos de trabajo y plantillas de puestos de trabajo. [...]

“La obligación de publicar esta información no incluye la identificación de las personas titulares de las plazas, ni del personal funcionario, laboral ni eventual. Así, se publica la relación de puestos de trabajo de la Administración de la Junta de Andalucía sin indicar las personas que ocupas esos puestos de trabajo. Este hecho deriva de la falta de habilitación legal para la publicación de datos personales, que de realizarse supondría



una cesión ilegal de datos personales a la vista de la normativa de protección de datos.
[...]

“En otros supuestos, como en la publicación de información sobre altos cargos, la Ley establece claramente la obligación de publicar la identidad de los mismos, así como su perfil y trayectoria profesional, por lo que sí existe una habilitación legal suficiente para su publicación.

“Sobre esta regulación de las obligaciones de publicidad activa se debe realizar la ponderación de intereses en esta solicitud. La normativa de transparencia ha entendido que el interés público en conocer el funcionamiento de las Administraciones públicas se alcanza con la publicación de los listados de puestos de trabajo, junto a sus retribuciones, sin necesidad de incluir la identidad de las personas que las ocupan, sin perjuicio de los supuestos específicamente habilitados. Por ello, se entiende que debe primar el interés en la protección del derecho fundamental a la protección de los datos personales de sus titulares sobre el acceso a la información, ya que de otra manera se estaría contraviniendo el espíritu de la ley en lo referente a la publicación de la información sobre recursos humanos...”

Tercero. El 7 de junio de 2018 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación contra la citada Resolución. En lo esencial, señala que la información solicitada está ya publicada por nueve comunidades autónomas, y que, de acuerdo con el Criterio interpretativo conjunto del CTBG y la AEPD en materia de retribuciones de los empleados públicos, es posible facilitar información respecto de determinadas categorías, entre las que se incluye el personal eventual.

Cuarto. El 15 de junio de 2018 se cursa comunicación al reclamante del inicio del procedimiento para resolver su reclamación.

Quinto. En la misma fecha, se solicita al órgano reclamado copia del expediente derivado de la solicitud así como informe.

Sexto. El 10 de julio de 2018, tuvo entrada escrito del órgano reclamado en el que emite informe al respecto. En el mismo, se reitera la argumentación en la que se fundamentó la Resolución objeto de la reclamación, e insiste a propósito de las obligaciones de publicidad activa en materia de personal:



“Entendemos respetuosamente que con la extensa publicación de la información aludida, la ciudadanía puede conocer y someter a escrutinio las decisiones que les afectan y conocer cómo se manejan los fondos públicos a la hora de atender y sufragar las retribuciones de sus empleados, incluido a su personal eventual.

“En este sentido, interpretamos que cuando el acceso a la información contribuya a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones o de la asignación de los recursos, cabrá considerar la existencia de un interés público prevalente sobre los derechos a la protección de datos y a la intimidad en los términos y con las excepciones establecidas en la LTAIBG. Por el contrario, cuando la información no contribuya a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de las instituciones o de la asignación de los recursos públicos, como es el caso, prevalecerá el respeto a los derechos a la protección de datos o la intimidad de las personas”.

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. La presente reclamación tiene su origen en una solicitud de información con la que el interesado pretende conocer “la identificación de todos los asesores eventuales de la Junta de Andalucía (todas las consejerías)”. Petición que sería denegada con base en lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (en adelante, LTAIBG), al entenderse que la concesión del acceso menoscabaría el derecho fundamental a la protección de datos personales de los asesores.

La información solicitada se incardina inequívocamente en el concepto de “información pública” en torno al cual se articula nuestro sistema de transparencia, pues, según definición del artículo 2 a) LTPA, han de incluirse en dicha categoría *“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”*. Pero es que, además, el objeto de la solicitud incide en un sector material cuya



relevancia en el marco de la legislación reguladora de la transparencia ha sido repetidamente destacada por este Consejo, dado el manifiesto interés que supone para la ciudadanía conocer cómo se gestionan los recursos humanos en el sector público (doctrina constante desde la Resolución 32/2016, de 1 de junio, FJ 5º).

Una vez constatada la relevancia pública de los datos en cuestión, conviene recordar que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley (art. 24 LTPA). 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).

Es en este contexto en el que debemos analizar la aplicabilidad a este supuesto del límite del derecho a la protección de datos personales.

Tercero. El núcleo de la pretensión del ahora reclamante es la identificación de los asesores eventuales de todas las Consejerías de la Junta de Andalucía. Como es evidente, en la esfera jurídica en la que nos insertamos, el nombre constituye por excelencia un dato de carácter personal [en este sentido, Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 6 de noviembre de 2003 (caso *Lindqvist*) § 24]; por lo que hemos de tomar en consideración lo dispuesto en el artículo 26 LTPA, dedicado precisamente a la “protección de datos personales”: *“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”*, de protección de datos de carácter personal (en adelante, LOPD).



El transcrito art. 26 LTPA nos reenvía, pues, al artículo 15 LTAIBG, en donde se regula el modo de proceder en los supuestos de colisión entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho fundamental a la protección de datos personales. Y, como se sostiene en la Resolución impugnada, parece incontrovertible que es la regla contenida en su apartado segundo la aplicable al supuesto que nos ocupa: *“Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”*.

En efecto, con la pretensión de conocer los nombres de los asesores de todas las Consejerías, no se persigue sino acceder a datos meramente identificativos conectados con la organización o funcionamiento de las mismas. A esta dirección apunta inequívocamente el propio Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica reguladora de la protección de datos de carácter personal (Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre), el cual, al regular en el artículo 2 su “ámbito objetivo de aplicación”, dispone lo siguiente en su apartado segundo: *“Este reglamento no será aplicable a los tratamientos de datos referidos a personas jurídicas, ni a los ficheros que se limiten a incorporar los datos de las personas físicas que presten sus servicios en aquéllas, consistentes únicamente en su nombre y apellidos, las funciones o puestos desempeñados, así como la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales.”*

Una vez comprobado que el presente caso es claramente subsumible en el supuesto de hecho contemplado en el artículo 15.2 LTAIBG, conviene subrayar que este precepto no viene sino a establecer una regla general de prevalencia a favor del derecho de acceso, como se cuidó por lo demás de subrayar el propio legislador básico en el Preámbulo de la LTAIBG: *“en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso...”* (III).

Regla general a favor del acceso que -importa destacarlo- se proyecta a un sector material cuya relevancia para nuestro sistema de transparencia es manifiesta. Así es; como adelantamos *supra* en el FJ 2º, de forma constante este Consejo viene remarcando la transcendencia de abrir a la ciudadanía la información referente a la gestión de recursos humanos en la esfera pública. En este ámbito, ciertamente, como sostuvimos en el FJ 5º de la Resolución 32/2016, de 1 de junio, *“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”* (asimismo, entre otras, las Resoluciones 115/2016, de 30 de noviembre, FJ 4º; 122/2016, de 14



de diciembre, FJ 3º; 113/2017, de 8 de agosto, FJ 4º). Resulta, en efecto, incuestionable el *"interés que tiene la opinión pública en conocer qué número de personas, y a través de qué medios, ejercen su actividad en o para la Administración y, con ello, saber cómo se emplean los fondos públicos destinados al mantenimiento del personal a su servicio"* (Resolución 75/2016, de 3 de agosto, FJ 4º).

A la vista de estas consideraciones, es cuando menos difícil compartir la apreciación del órgano reclamado de que, en el presente caso, ha de prevalecer el derecho a la protección de datos personales sobre el interés general inherente a la difusión de la información.

Cuarto. Y sin embargo, como ya sucediera en un supuesto de naturaleza muy similar al presente (Resolución 67/2018, de 27 de febrero), concurre una circunstancia que impide que entremos a resolver en este momento el fondo de la reclamación y, eventualmente, instemos al órgano reclamado a que ponga a disposición del interesado la información solicitada.

Efectivamente, además de la protección de los datos de carácter personal, el transcrito artículo 15.2 LTAIBG contempla la concurrencia de *"otros derechos constitucionalmente protegidos"* como una posible excepción a la regla general de prevalencia a favor del acceso a la información que dicho precepto consagra. Por consiguiente, para poder constatar la eventual existencia de esos otros derechos y, en su caso, acordar la limitación del acceso, la Dirección General debió proceder conforme a lo dispuesto en el artículo 19.3 LTAIBG, que dice así: *"Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente 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 consecuencia, considerando que quedan perfectamente identificados para el órgano reclamado los terceros que pueden resultar afectados por la información solicitada, y no constando a este Consejo que se haya concedido dicho trámite, procede retrotraer el procedimiento de resolución de la solicitud al momento en el que el órgano reclamado conceda el trámite de alegaciones previsto en el mencionado art. 19.3 LTAIBG, tras el cual proseguirá la tramitación hasta dictar la resolución que corresponda.

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



RESOLUCIÓN

Único. Ordenar la retroacción del procedimiento de resolución de la solicitud al momento que se otorgue el período de alegaciones mencionado en el Fundamento Jurídico Cuarto, tras el cual debe continuarse el procedimiento hasta dictarse la resolución correspondiente. El plazo para dictar la resolución es de veinte días a contar desde la notificación de esta resolución, sin perjuicio de la suspensión del plazo derivada de la aplicación del artículo 19.3 LTAIBG.

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

Consta la firma

Manuel Medina Guerrero