



RESOLUCIÓN 330/2019, de 28 de noviembre del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación de XXX contra la Universidad de Sevilla por denegación de información pública (Reclamación núm. 300/2018).

ANTECEDENTES

Primero. El ahora reclamante presentó ante la Universidad de Sevilla, el 12 de junio de 2018, la siguiente solicitud de información:

“Le remito la petición para el diario El País sobre el máster propio en cirugía bucal y cirugía bucal avanzada (tres cursos lectivos) de la Universidad de Sevilla. Solicito las memorias académicas/económicas que la dirección del máster en Cirugía bucal y Cirugía bucal avanzada impartido en la Facultad de Odontología ha trasladado al Centro de Formación del Profesorado, desde que este fue creado hasta la actualidad (curso 2017-2018). Dentro de las memorias, la información más relevante y necesaria es el capítulo de Gastos, incluido el Canon, Becas y Seguros, además de la Remuneración del Profesorado (Tareas de dirección, coordinación de módulo, a tutores de alumnos, gastos de desplazamiento, personal de administración y servicios, otro personal, gastos varios y cualquier otro apartado que incluya la memoria). En definitiva, todas las memorias y sus capítulos correspondientes.



“Las memorias académicas/económicas solo deben ser modificadas si existen datos personales de los profesores (como el DNI pero no aquellos que afectan a su docencia y pagos por parte de la Universidad como institución, que deben ser públicos y de hecho comprobables con la mayoría de profesores). La mayoría de memorias entregadas al Centro de Formación del Profesorado que hemos consultado solo reflejan el DNI del profesor, su nombre y apellidos, la institución a la que pertenecen, si son doctores o no, si son personal en formación y si adjuntan su CV. Todos estos datos salvo el DNI son considerados información pública que los profesores de la Universidad de Sevilla transmiten a su alumnado a través de la página web, máxime en un máster propio que pretende captar nuevos alumnos todos los años”

Segundo. Con fecha 19 de junio de 2018, la Universidad de Sevilla dicta resolución de inicio de la solicitud de acceso a la información pública. Asimismo, concede un plazo de quince días a 21 profesores del máster en Cirugía bucal y en Cirugía bucal avanzada, conforme al artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), y acuerda ampliar el plazo de resolución de conformidad con el artículo 20.1 LTAIBG.

Trece profesores manifiestan, en el periodo de alegaciones, que no consienten facilitar datos personal alguno, ya tengan especial protección o no.

Tercero. El 23 de julio de 2018, el Rector de la Universidad de Sevilla dicta resolución del siguiente tenor:

“I. ANTECEDENTES DE HECHO

“PRIMERO.-

“En fecha 12/06/2018 y a través del Portal de Transparencia se ha recibido solicitud de información pública presentada por D. *[nombre reclamante]*, con el siguiente objeto: [...].

“SEGUNDO.-

“La solicitud ha quedado registrada con el número de registro SAIP 19/2018.

“Por razón de la materia se remitió la solicitud presentada al Vicerrectorado de Ordenación Académica, a fin de que remitiese informe sobre la información pública solicitada y, en su caso, remitiese los documentos solicitados, previa eliminación en ellos del dato del documento nacional de identidad de los profesores.

“Conforme al artículo 19.3 de la Ley 19/2013, pudiendo afectar la solicitud de información al derecho de protección de datos de los profesores de la Universidad de



Sevilla que imparten docencia en el máster en Cirugía bucal y del máster de Cirugía bucal avanzada, impartidos en la Facultad de Odontología, se acordó concederles un plazo de quince días hábiles para que pudieran realizar las alegaciones que estimasen oportunas. De ello, se informó al solicitante, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hubiesen recibido las alegaciones o hubiese transcurrido el plazo para su presentación.

“El artículo 20.1 de la Ley 19/2013, establece que la resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado.

“Se acordó, asimismo, ampliar en otro mes el plazo de resolución, de conformidad con el artículo 20.1 de la Ley 19/2013.

“TERCERO.-

“Han presentado alegaciones D. *[nombre trece profesores]*.

“Todos los profesores/as, sin excepción, han hecho constar su no consentimiento a la facilitación de ningún dato personal al solicitante, especificando que ello es con independencia de que se trate de datos especialmente protegidos, de conformidad con la Ley Orgánica de Protección de Datos.

“Adicionalmente, la mayoría ha solicitado a la Universidad una cuidadosa valoración de la información a aportar, solicitando la aplicación del artículo 15.3 de la LTAIBG, que indica que «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».

“CUARTO.-

“La información solicitada tiene por objeto dos títulos propios de la Universidad de Sevilla: el máster en cirugía bucal y el máster en cirugía bucal avanzada, ambas promovidos por la Facultad de Odontología. Estos estudios se regulan en el vigente Reglamento de Enseñanzas Propias de la Universidad de Sevilla, aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno 6.2/CG de 12 de febrero de 2013.

“El máster en cirugía bucal ha tenido diecisiete (17) ediciones, estando abierto en el momento presente el plazo de preinscripción para la edición XVIII, cursos 2018-19 y 2019-20. El máster en cirugía bucal avanzada, por su parte, ha tenido siete (7)



ediciones, estando abierta la preinscripción para la edición VIII, curso 2018-19. El solicitante reclama documentación de todas las ediciones impartidas de ambos másteres.

“El artículo 13 del Reglamento consagra el principio de equilibrio presupuestario de esta oferta educativa propia, estableciendo que los estudios regulados en este Reglamento serán autofinanciados, debiendo figurar en la Memoria Económica el equilibrio entre ingresos y gastos.

“El artículo 19 dispone que las propuestas de establecimiento de Enseñanzas Propias serán presentadas por los Directores de los estudios y deberá incluir las memorias académica y económica.

“En la Memoria Académica (art.19 .4) deberán constar al menos lo siguientes datos:

“1. Órganos responsables (Promotor, Director de Estudios, Comisión Académica).

“2. Objetivos de las enseñanzas.

“3. Competencias generales y específicas.

“4. Plan de estudios, con la distribución horaria de los créditos asignados a cada una de las materias, asignaturas o actividades que lo configuren.

“5. Plan de asignación del profesorado.

“6. Currículo de cada uno de los profesores participantes.

“7. Requisitos específicos de acceso, en su caso.

“8. Plazos de preinscripción y matrícula y calendario académico.

“9. Número mínimo y número máximo de estudiantes. El número mínimo coincidirá con el empleado para la elaboración de la Memoria Económica.

“10. Procedimientos y criterios de evaluación.

“11. Proyectos de convenios a suscribir para el desarrollo por los estudiantes de prácticas en empresas o instituciones, ya formen parte del plan de estudios, ya sean un complemento formativo adicional. Igualmente se presentarán los proyectos de Convenio de patrocinio o de colaboración específica. Los Convenios, gestionados por el Director de los estudios, serán tramitados a través del Centro de Formación Permanente.

“12. Disponibilidad de recursos materiales (incluyendo espacios docentes) necesarios para impartir la docencia.



“Por su parte la Memoria Económica (art.19.5) consistirá en el presupuesto desglosado de ingresos y gastos, y deberá elaborarse en función del número mínimo de estudiantes necesario para la viabilidad económica de los estudios.

“Los ingresos de las enseñanzas propias (art. 14) provendrán:

“1. De los precios públicos satisfechos en concepto de matrícula por los estudiantes. Conforme al artículo 138.1.c) del Estatuto de la Universidad de Sevilla, los precios públicos deberán atenerse a los criterios establecidos por el Consejo Social.

“2. De subvenciones públicas o privadas.

“3. De donaciones aceptadas por el Rector de la Universidad de Sevilla.

“4. De otras fuentes, que se precisarán en la Memoria Económica correspondiente.

“Los ingresos obtenidos se podrán destinar a los siguientes gastos (art.15):

“1. Retribuciones del profesorado responsable de la docencia, distinguiendo entre el personal de la Universidad de Sevilla, profesorado de otras Universidades y el profesorado externo a la Universidad.

“2. Gastos de desplazamiento y dietas del profesorado que no pertenezca a la Universidad de Sevilla y no resida en esta ciudad.

“3. Complementos al personal de Administración y Servicios de la Universidad de Sevilla.

“4. Gastos de Administración y Secretaría.

“5. Adquisición de material inventariable, que se integrará en el patrimonio de la Universidad de Sevilla, y quedará afecto a la unidad que actúe como Promotor.

“6. Adquisición de material fungible y no inventariable.

“7. Material suministrado a los estudiantes.

“8. Publicidad y producción virtual del curso.

“9. Compensación por el uso de instalaciones universitarias o arrendamiento de instalaciones no universitarias.

“10. Canon universitario.

“11. Bolsa de Becas de enseñanzas propias.

“12. Seguro de accidente y responsabilidad civil de los estudiantes.

“13. Otros gastos necesarios.



“Tras la exposición de la normativa aplicable y analizando la solicitud de información pública se comprueba que, aunque el solicitante parece referirse indistintamente a ambas memorias -académica y económica- como objeto de su petición, es lo cierto que califica como "información más relevante y necesaria" la del capítulo de gastos, que desglosa de forma detallada (canon, becas y seguros, además de la remuneración del profesorado: tareas de dirección, coordinación de módulo, a tutores de alumnos, gastos de desplazamiento, personal de administración y servicios, otro personal, gastos varios y cualquier otro apartado que incluya la memoria), añadiendo el solicitante la especificación de que, en su criterio propio, la docencia y pagos del profesorado de la Universidad en estos másteres deben ser públicos y comprobables, como lo son otros datos -salvo el documento nacional de identidad- que están disponibles para su conocimiento por el alumnado en la web institucional de la Universidad de Sevilla.

“Ciertamente, el directorio de personal docente e investigador (PDI) existente en la web institucional de la Universidad ofrece información pública sobre la categoría profesional de cada profesor, área de conocimiento y departamento al que pertenece y asignaturas impartidas, así como su dirección de correo electrónico corporativa. El Sistema de Información sobre Investigación de la Universidad de Sevilla (SISIUS) permite conocer como información pública accesible desde Internet toda la actividad investigadora del PDI.

“Asimismo, la página web del Centro de Formación Permanente (CFP) ofrece información pública muy detallada sobre las enseñanzas propias en todos los extremos que conforman el contenido de la memoria académica, salvo el dato del documento nacional de identidad de los profesores del máster y el currículum de los profesores.

“El contenido que expresamente reclama conocer el solicitante coincide casi de forma exacta con el capítulo de gastos de la memoria económica de las enseñanzas propias, calificada por él como esencial y relevante, referida a la docencia y remuneración del profesorado de ambos másteres, canon de la Universidad, becas, seguros, gastos de desplazamiento, estancia y manutención, remuneración del personal de administración y servicios y de otro personal, y gastos varios.

“El CFP ha remitido en formato 'pdf' la documentación reclamada desde que existe en este formato, que en el caso del máster de cirugía bucal es desde 2007. El máster de cirugía bucal avanzada se comenzó a impartir en 2011, por lo que se ha remitido la documentación de todas sus ediciones. En un solo documento constan tanto la



memoria académica como la económica anual de cada una de las ediciones de los dos másteres.

“En aras de la necesaria agilidad administrativa que demanda la pronta resolución de esta clase de procedimientos y es exigida por las normas de transparencia, tanto estatal como autonómica, el volumen muy elevado de la documentación reclamada y las exigencias de disociación de datos personales en la preparación de la documentación solicitada -como el citado dato del documento nacional de identidad, domicilio particular, etc.- que exigiría la dilatación de los plazos para efectuar la disociación de datos en la documentación del máster de cirugía bucal anterior a 2007 en documentación sólo disponible en formato papel, y ello en unión de criterios relativos al fondo de la cuestión que inmediatamente se explicitarán, aconsejan facilitar a la mayor brevedad la documentación ya recibida.

“QUINTO.-

“Por la Secretaría General se ha elevado propuesta favorable a la estimación parcial de la solicitud presentada, denegando únicamente la autorización del acceso a las retribuciones percibidas individualmente por el profesorado por su actividad docente en ambos másteres.

“II. CONSIDERACIONES

“PRIMERA.-

“El artículo 20.1 LTAIBG establece que la resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. No obstante, en el caso presente es asimismo de aplicación el artículo 19.3 que dispone la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones del tercero o terceros debidamente identificados -cuyos derechos pudieran verse afectados por la información solicitada- o haya transcurrido el plazo de 15 días hábiles previsto para su presentación.

“La solicitud de información pública se recibió en fecha 12/06/2018; el día 19/06/2018 se procedió a conferir plazo de alegaciones por plazo de 15 días hábiles, plazo que ha finalizado el 9 de julio. Habiendo quedado suspendido el plazo máximo de resolución durante esos 15 días conferidos a los interesados, la presente resolución se formula en plazo, por lo que se han cumplido en la tramitación las formalidades legales establecidas.

“SEGUNDA.-



“El artículo 20.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG) establece que serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero.

“El procedimiento previsto en los artículos 17 y siguientes LTAIBG se ha establecido para acceder a "información pública", que con arreglo al artículo 13 de la Ley está constituida por: *«los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.»*

“Como ha quedado debidamente consignado en los antecedentes de hecho, la información solicitada en el presente caso, concretada en las memorias académica/económica de ambos másteres, que contiene la información reclamada por el solicitante y calificada por él como esencial y relevante, referida a la docencia y remuneración del profesorado en todas sus ediciones, debe considerarse cesión de datos en el sentido establecido por el artículo 11 de la Ley Orgánica de Protección de Datos (ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre). Conforme a esta norma toda comunicación de datos personales es cesión de datos y ello salvo que una ley lo permita.

“El análisis idóneo de la cuestión no puede reducirse a un planteamiento formalista sino que, estando involucrado el derecho fundamental de protección de datos personales de profesores de esta Universidad pública, el análisis óptimo es de la ponderación establecida en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que además es el consagrado en la doctrina del Tribunal Constitucional, garante de los derechos fundamentales en nuestro ordenamiento jurídico.

“Conviene transcribir el contenido literal del citado artículo 15.3 LTAIBG que es el siguiente:

« 3. 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.

“Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:



“a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la ley 16/1985, de 25 de junio (RCL 1985, 1547, 2916), del Patrimonio Histórico Español.

b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

“c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.

“d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.»

“TERCERA.-

Para la adecuada aplicación de dicho artículo 15 LTAIBG hemos de partir de los criterios de interpretación conjuntos de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) y del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, específicamente sobre la "Aplicación de los límites al derecho de acceso a la información" en la C.I./002/2015, de 24 de junio de 2015. A dichos criterios conjuntos hay que añadir, como es lógico, las Resoluciones dictadas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, que han configurado una valiosa doctrina en materia de transparencia que intentaremos exponer sintética y ordenadamente.

“Ante todo hemos de comenzar por los criterios conjuntos de la AEPD y el Consejo de Transparencia, aunque no debemos perder de vista las matizaciones efectuadas por el Consejo en sus resoluciones posteriores. Establece la C.I./002/2015, de 24 de junio de 2015 lo siguiente:

“«II. CRITERIOS INTERPRETATIVOS

“Los artículos 14 y 15 de la LTAIBG establecen los límites del derecho de acceso a la información pública que, de conformidad con el artículo 5, número 3, de la Ley, resultan también aplicables a las obligaciones de publicidad activa regulados en la norma.

“El proceso de aplicación de estas normas comprende las siguientes etapas o fases sucesivas:

“I. Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por éstos los definidos en el artículo 3 de



la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD).

“II. En caso afirmativo, valorar si los datos son o no datos especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la LOPD, esto es: a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias; b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y c) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. Si contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos, la información solo se podrá publicar o facilitar: a) En el supuesto de los datos de la letra a) anterior, cuando se cuente 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. b) En el supuesto de los datos de la letra b) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley, y c) En el supuesto de los datos de la letra c) anterior, y siempre que las correspondientes infracciones penales o administrativas no conlleven la amonestación pública al infractor, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

“III. Si los datos de carácter personal contenidos en la información no fueran datos especialmente protegidos, valorar si son o no exclusivamente datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. Si los datos contenidos son exclusivamente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad, la información se publicará o facilitará con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

“IV. Si los datos de carácter personal no fueran meramente identificativos y relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o no lo fueran exclusivamente, efectuar la ponderación prevista en el artículo 15 número 3 de la LTAIBG.

“V. Finalmente, una vez realizados los pasos anteriores, valorar si resultan de aplicación los límites previstos en el artículo 14.

“Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que



de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, «podrán» ser aplicados.

“De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

“La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

“En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

“Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

“III. CONCLUSIÓN

“En atención a lo analizado anteriormente, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de esta Agencia Española de Protección de Datos procede concluir lo siguiente:

“a) Los artículos 14 y 15 de la LTAIBG regulan los límites del derecho de acceso a la información que no operan de forma automática, sino que habrán de ser aplicados de acuerdo con las reglas de aplicación y los elementos de ponderación que establecen la citada Ley y la LOPD.

“b) El orden de ponderación opera desde el artículo 15 al 14 con valoración de los elementos que modulan la toma de decisiones.

“c) El artículo 14 no supondrá, en ningún caso una exclusión automática del derecho a la información, antes al contrario deberá justificar el test del daño y el del interés público para ser aplicado.

“d) Del mismo modo, su aplicación deberá justificar y motivar la denegación.

“e) En cualquier caso si no cupiera el otorgamiento del acceso a la totalidad de la información una vez hechas las valoraciones anunciadas, se concederá acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido.



“En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.

“j) Todas las resoluciones denegatorias, total o parcialmente, del acceso en aplicación de los límites previstos en el artículo 14 de la LTAIBG serán objeto de publicidad en los términos establecidos en el art. 14. 3 de la misma.»

“De la lectura de estos criterios interpretativos se desprende con claridad el enfoque no formalista que ha de primar en este ámbito, descartándose los planteamientos meramente automaticistas.

“CUARTA.-

“Expuestos los criterios interpretativos que hemos de considerar en la adecuada resolución del procedimiento, debe comenzarse por clarificar que no estamos ante datos especialmente protegidos del artículo 7 de la LOPD, debiéndose, por consiguiente, efectuar el juicio de ponderación previsto en el artículo 15 .3 LTAIBG. En relación con este punto la Resolución 32/2016, de 1 de junio, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía señala que: *«Por lo demás, importa destacar que, en supuestos como el ahora analizado en que no aparece involucrado ningún dato especialmente protegido, la explicitación de la ponderación constituye condición sine qua non para denegar el acceso a la información solicitada (“previa ponderación suficientemente razonada ... ”, dice el art. 15.3 LTAIBG)».*

“En rigor, la explicitación del juicio de ponderación es requisito obligatorio en esta clase de supuestos y no sólo para denegar, en su caso, la solicitud efectuada, sino también y en todo caso para estimarla, al señalar la norma de aplicación que la concesión del acceso a la información solicitada se realizará 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.

“La cuestión esencial estriba, por tanto, en discernir el alcance de este juicio de ponderación. En principio, podría pensarse en la aplicación de un mero juicio de valor para determinar, en cada caso concreto y en función de las circunstancias concurrentes, si debe prevalecer el interés del solicitante en acceder a la información o el derecho o interés legítimo en preservar dicha información, habida cuenta de que se trata de datos personales protegidos.

“En el Criterio Interpretativo 0001/2015, de 24 de junio, conjunto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de la Agencia Española de Protección de Datos (C.I. 001/2015, en adelante), no se profundiza en los contornos de esta operación jurídica;



en su apartado II .3 referido específicamente al artículo 15 .3 LTAIBG se refiere a él simplemente como "la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG".

“Sin embargo, no cabe dudar de la naturaleza del derecho a la protección de datos como un derecho fundamental; derecho que el Tribunal Constitucional ha venido reconociendo como autónomo y especial respecto del derecho fundamental a la intimidad (art.18 .3 CE), a la vez que de carácter instrumental para la tutela de otros derechos, como puede verse con toda claridad en su Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de noviembre de 2000 (STC 292/2000), lo que obligó a su regulación y desarrollo en una ley orgánica -la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal-, a la que el artículo 15 LTAIBG hace expresa referencia.

“Pues bien, en rigor, el juicio de ponderación a que hace referencia el art.15.3 LTAIBG viene utilizándose por el Tribunal Constitucional como canon de control en el ámbito de los derechos fundamentales desde sus primeras sentencias, pero sobre todo como control de proporcionalidad en la segunda mitad de los años 90 y por influencia de la doctrina del Tribunal Constitucional Alemán, de ahí su denominación como «test alemán».

“En la jurisprudencia constitucional consolidada, para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres requisitos o condiciones siguientes: si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

“En conclusión, dado el carácter del Tribunal Constitucional como garante de los derechos y libertades fundamentales (art. 161 CE), el juicio de ponderación establecido en el artículo 15.3 LTAIBG no puede ser entendido de otro modo que como el juicio de proporcionalidad en sentido estricto definido en dicha jurisprudencia, de manera que, dada la naturaleza del derecho de protección de datos como derecho fundamental, los beneficios o ventajas para el interés general que reporte otorgar preferencia al acceso a los datos personales de un ciudadano han de ser especialmente cualificados, pues no debe perderse de vista que, el derecho de acceso a la información pública no tiene rango de derecho fundamental.



“En el caso presente, la solicitud de información pretende el acceso, entre otros extremos, a las remuneraciones percibidas por los profesores de ambos másteres en todas sus ediciones, acceso que debe considerarse cesión de datos en el sentido establecido por el artículo 11 de la Ley Orgánica de Protección de Datos. Existe por ello una afectación al derecho a la protección de datos, por lo que debemos efectuar el juicio de ponderación, -conforme a los criterios expuestos de la jurisprudencia constitucional,- y comprobar si existen beneficios o ventajas para el interés general que reporten otorgar preferencia al derecho de acceso a dicha información.

“Pues bien, en la realización de dicho juicio de ponderación deben tenerse en cuenta los criterios establecidos conjuntamente por CTBG-AEPD en su C.I. 001/2015, de 24 de junio, sobre el 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, y las retribuciones de sus empleados o funcionarios, se establecen las siguientes consideraciones:

“«2. Información referida al puesto de trabajo desempeñado por uno o varios empleados o funcionarios públicos o a las retribuciones asignadas a uno o varios puestos de trabajo determinados.

“A. Dado que en uno y otro caso la información incluye datos de carácter personal, el órgano, organismo o entidad responsable de la misma, a la hora de autorizar el acceso, habrá de realizar la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15. 3 de la LTAIBG, tal y como ya ha visto que sucedía en el supuesto de la letra b) del precedente apartado A.

“B. Para efectuar la ponderación, habrán de tenerse en cuenta las siguientes reglas:

“a) Con carácter general, cuando el empleado público ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal. Y ello porque, en los tres casos, el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones de los empleados públicos que ocupan ese tipo de puestos conecta directamente con su derecho a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos y prima sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los datos de carácter personal.



“b) En este sentido -y sin perjuicio de lo que se ha dicho en los antecedentes de este escrito sobre el carácter flexible y genérico de los criterios interpretativos contenidos en el mismo y sobre la competencia exclusiva de las Unidades de Información para resolver y evaluar en cada caso concreto-, con el fin de contribuir a la más clara comprensión de las reglas establecidas en el precedente apartado a) y a título meramente ejemplificativo, puede decirse que el órgano, organismo o entidad responsable de la información concedería el acceso a la información sobre las retribuciones correspondientes a:

“- Personal eventual de asesoramiento y especial confianza -asesores en los Gabinetes de Ministros y Secretarios de Estado-, aunque sean funcionarios de carrera en situación especial.

“- Personal directivo, esto es: a) El personal expresamente identificado como tal en los Estatutos de las Agencias Estatales, los organismos y los entes públicos; b) Los Subdirectores Generales; c) Los Subdelegados del Gobierno en las provincias y c) Los cargos equivalentes en las fundaciones públicas y las sociedades mercantiles.

“- Personal no directivo de libre designación. En este caso, la prevalencia del interés público sobre los derechos individuales es decreciente en función del nivel jerárquico del empleado o funcionario público, considerándose que en los puestos de nivel 30 no Subdirectores Generales o asimilados, 29 y 28 -éstos últimos siempre que sean de libre designación o equivalentes, podría prevalecer, con carácter general, el interés público en la divulgación de la información relativa a las retribuciones de los puestos provistos con un grado de discrecionalidad sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal y que en los puestos de niveles inferiores prevalecería, con carácter general, el interés individual en la protección de los derechos fundamentales citados.

“C. En todo caso, la información sobre las retribuciones se facilitará en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos. La razón es que el conocimiento de estos datos puede permitir el acceso a datos de carácter personal especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/ 1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), esto es, datos reveladores de la ideología, la afiliación sindical, la religión y las creencias y datos referentes al origen racial, a la salud y a la vida sexual. Si la solicitud de información requiere expresamente el desglose de las retribuciones o su importe líquido habrán de aplicarse las normas del mencionado precepto de la LOPD.

“D. También en todo caso, y en el supuesto de que resulte obligado facilitar la información, se observará lo señalado en la regla B del precedente epígrafe 1 respecto a



la aplicación del artículo 14.1 de la LTAIBG y a las situaciones especiales de los funcionarios o empleados públicos que desaconsejen el suministro de la información».

“En su apartado II.3, en el que se analiza el acceso a las retribuciones vinculadas a la productividad o al rendimiento, con identificación o no de sus perceptores, e información relativa al complemento de productividad o incentivo al rendimiento percibido por uno o vanos funcionarios o empleados públicos determinados, donde se aplica el artículo 15.3 LTAIBG señalándose lo siguiente:

«Con carácter general, la cuantía de los complementos o incentivos retributivos ligados a la productividad o el rendimiento percibidos efectivamente por los empleados o funcionarios de un determinado órgano, organismo o entidad del sector público estatal no puede conocerse a priori, pues, por esencia, depende de la productividad o rendimiento desarrollado por éstos y éste es un dato que solo puede determinarse a posteriori, una vez verificados dicho rendimiento o productividad. De este modo, la información, aún en el caso de que no incorpore la identificación de los perceptores, puede facilitarse únicamente por periodos vencidos.

“Igualmente, con carácter general, los complementos o incentivos vinculados a la productividad o al rendimiento no tienen carácter permanente sino coyuntural pues están dirigidos a retribuir un rendimiento o productividad especial, que no tiene por qué producirse de forma continuada. Por ello, la información, caso de facilitarse, deberá incluir la expresa advertencia de que corresponde a un periodo determinado y que no tiene por qué percibirse en el futuro con la misma cuantía.

“Hechas estas salvedades, los criterios expuestos en los precedentes apartados A y B serían de aplicación al caso de las retribuciones ligadas al rendimiento o la productividad: cuando la información solicitada no incluya la identificación de los perceptores, con carácter general debe facilitarse la cuantía global correspondiente al órgano, centro u organismo de que se trate; cuando incluya la identificación de todos o alguno de sus perceptores, debe realizarse la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG y resolverse de acuerdo a los criterios expuestos en los mencionados apartados».

“En aplicación de tales criterios conjuntos el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha dictado numerosas resoluciones en las que la referencia a la C.I. 001/2015, de 24 de junio es constante, entre las que cabe citar -sin ánimo exhaustivo- la Resolución R/0015/2018 de 10 de abril, R/0102/2018 de 4 de mayo, R. 164/2017 de 26 de julio, R/0093/2016 de 13 de junio y R/0543/2016, de 15 de marzo de 2017.



“Aplicando los criterios expuestos al caso presente el enfoque correcto del juicio de ponderación debe efectuarse entre el derecho a la protección de datos del profesorado de los citados másteres, en lo referido a las retribuciones percibidas por su actividad docente en dichas enseñanzas propias, y el derecho al acceso a la información pública del solicitante.

“La conclusión de la aplicación del juicio de proporcionalidad en sentido estricto, -como ordena el Tribunal Constitucional,- lleva a la conclusión que, de no existir ventajas para el interés público o el interés general en el sacrificio o menoscabo de dicho derecho fundamental, sea cual sea el rango, condición o circunstancias personales de los ciudadanos afectados por esa pretensión de acceso a sus datos personales, no será procedente que la Universidad pública autorice el acceso.

“La Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, incorpora en su artículo 6 principios básicos a tener en cuenta en esta materia y, entre ellos, consagra el principio de utilidad, que define en los siguientes términos: *f) Principio de utilidad, en cuya virtud la información pública que se suministre, siempre que sea posible, ha de ser adecuada al cumplimiento de los fines para los que se solicite.* A esta luz, no se aprecia cual es la finalidad del acceso pretendido.

“Pero, además, y en este mismo sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha venido perfilando y definiendo aún más sus criterios interpretativos respecto de los límites del derecho de acceso a la información pública, y ello ante la multiplicidad y variedad de supuestos prácticos que han venido planteándose en la aplicación de la LTAIBG, poniendo de manifiesto la finalidad teleológica o finalista que persiguen las normas de transparencia, normas que en ocasiones han intentado instrumentalizarse para objetivos que pueden ser legítimos pero que no responden al interés general y deben ceder, por ello, cuanto estamos en su presencia. Así señala la Resolución 0046/2017, de 25 de abril que:

«El objetivo que se persigue con la LTAIBG, que no es otro que someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones».

“Pues bien, la aplicación en términos rigurosos del juicio de ponderación del art.15.3 LTAIBG debe conducir a la estimación parcial de la solicitud presentada, reconociendo el acceso a toda la documentación disponible de las memorias académicas y económicas de los másteres de cirugía bucal y cirugía bucal avanzada, concretada en el antecedente de hecho cuarto, incluyendo todos los ingresos y gastos que se detallan en los artículos 14 y 15 del Reglamento de Enseñanzas Propias de la



Universidad de Sevilla y, entre ellas las retribuciones del profesorado responsable de la docencia, distinguiendo entre el personal de la Universidad de Sevilla, profesorado de otras Universidades y el profesorado externo a la Universidad, pero ofreciendo esta información de retribuciones en la forma establecida por los C.I. 001/2015, del 24 de junio, del CTBG-AEPD y demás resoluciones reseñadas dictadas con posterioridad, limitando el acceso sólo a las retribuciones del profesorado que haya desempeñado desde 2007 altos cargos o puestos de carácter directivo, en la Universidad u otras Administraciones Públicas, y ello en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos.

“En cuanto al resto del profesorado, que no ha ostentado ni altos cargos ni puestos directivos, no procede autorizar el acceso a las retribuciones percibidas individualmente por su actividad docente en ambos másteres, procediéndose a facilitar el importe global anual de las retribuciones percibidas en cada uno de los másteres del personal de la Universidad de Sevilla, profesorado de otras Universidades y el profesorado externo a la Universidad, con disociación de los datos personales de cada docente, porque el acceso a estos datos no está fundamentado en el interés general, debiendo otorgarse preferencia al derecho fundamental de protección de los datos personales de los profesores.

“Procede, asimismo, dar traslado de la resolución que recaiga en este procedimiento a los interesados en el mismo, conforme ha quedado indicado en los antecedentes de hecho segundo y tercero.

“[...] Por lo expuesto, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 20 LTAIBG, de conformidad con la propuesta de la Secretaría General, RESUELVO la estimación parcial de la información solicitada por D. *[nombre reclamante]*, en la forma establecida en la consideración jurídica cuarta, dando traslado de la resolución para su conocimiento a los interesados en el procedimiento”.

Cuarto. El 9 de agosto de 2018 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación contra la resolución del Rector de la Universidad de Sevilla, de fecha 23 de julio de 2018, antes citada, en la que el interesado expone que:

“Le remito la reclamación a la resolución SAIP 19/2018 de la Universidad de Sevilla sobre el máster de cirugía bucal y máster de cirugía avanzada de la Facultad de Odontología, emitida el pasado 23 de julio. Dicha resolución estableció el acceso parcial a la información solicitada por el diario El País sobre ambos másteres, y eliminaba toda la información relevante referente a las remuneraciones de los profesores asignada por los directores de ambos títulos.



“Dado que los dos másteres son concedidos por la Universidad de Sevilla y por tanto otorgados por un ente público, y puesto que los fondos que los financian son aportados principalmente por los alumnos de cada curso, debe prevalecer el interés informativo para conocer las remuneraciones de dichos docentes. Estos han ejercido su trabajo para una institución pública y esta debe mantener su transparencia por encima de la protección de datos, extremo que por otra parte resulta compatible con la publicación de un salario puntual para un profesor asociado que recibe su principal fuente de ingresos de otras actividades, dada la cuantía -en ocasiones ridícula- que concede la Universidad.

“El diario El País no ha solicitado ningún elemento que dañe la protección de datos de estos profesores, ya que pidió expresamente la ocultación de sus datos personales, pero manteniendo sus salarios percibidos desde la Universidad de Sevilla.

“El principio de utilidad de la Ley 1/2014 al que la resolución alude es que existen sospechas fundadas sobre que los pagos a los profesores han sido completamente arbitrarios y aleatorios por parte de la dirección de los másteres. Transcurridos los años, el detalle de las cobros percibidos por cada profesor tiene una utilidad esencial, ya que la mayoría de ellos carece de los asientos contables que verifiquen lo ganado por un número concreto de horas a la semana impartidas en el máster.

“Por tanto, la única manera de verificar que la dirección del máster ha seguido una pauta correcta y continuada en el tiempo -y por tanto ajena al capricho gracioso es contar con las remuneraciones que los directores de los másteres decidieron fijar para cada docente. Este diario dispone ya de varios testimonios que denuncian irregularidades clamorosas y arbitrariedad en los salarios de los profesores. Que la Universidad de Sevilla fije un pago determinado por la docencia de una asignatura y ese mismo semestre otro profesor reciba la mitad del salario estipulado para su compañero debería ser una práctica denunciabile por parte de la propia Universidad, pero que dadas las evidencias recabadas y la ausencia de denuncias por parte de los profesores ha pasado inadvertido para el Centro de Formación del Profesorado que recaba y aprueba las memorias económicas presentadas por cada director de máster.

“Espero que esta reclamación sea atendida por este consejo y si fuera posible -dada la sobrecarga de trabajo ampliamente conocida del organismo- cierta celeridad sería muy de agradecer”.

Quinto. Con fecha 18 de septiembre de 2018 se solicitó a la Universidad reclamada 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 o equivalente del órgano reclamado el 20 de septiembre de 2018.

Sexto. Con fecha 19 de septiembre de 2018 se comunica al reclamante la iniciación del procedimiento de resolución de la reclamación.

Séptimo. El 4 de octubre de 2018, tiene entrada escrito de la Universidad en el que emite informe al respecto. En cuanto a las alegaciones referidas al acceso a la información objeto de esta reclamación, expone lo siguiente:

“En relación con la reclamación de D. *[nombre reclamante]* ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía que ha dado lugar a la apertura del expediente SE-300/2018, procede realizar las siguientes:

“CONSIDERACIONES

PRIMERA.-

“En fecha 20/09/2018 se recibió en el Registro General de la Universidad de Sevilla comunicación de ese Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (CTPDA, en adelante) remitiendo una reclamación planteada por D. *[nombre reclamante]*, y ello en relación con su solicitud de información pública presentada el 12/06/2018 a través del Portal de Transparencia de esta Universidad, en relación con los másteres de cirugía bucal y cirugía bucal avanzada, impartidos en los últimos años por la Facultad de Odontología. Esta solicitud fue expresamente contestada por Resolución Rectoral de 23/07/2018, que la estimó parcialmente y a la que se acompañó de copias íntegras de las memorias académicas y económicas solicitadas, con anonimización de los datos retributivos concretos del profesorado de ambos másteres, a excepción del que hubiera desempeñado altos cargos o puestos directivos, información que se facilitó exclusivamente al solicitante.

“En virtud de lo previsto en el artículo 33.1 de la Ley 1/2014, de 24 de Junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA, en adelante) y 24.3 de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (LTAIBG, en adelante), se solicita de esta Universidad la remisión a dicho CTPDA, en el plazo de DIEZ DÍAS, de una copia del expediente derivado de la solicitud, informe al respecto, así como cuantos antecedentes, información o alegaciones se considere oportuno para la resolución de la reclamación.

“SEGUNDA.-



“En lo que respecta al fondo de la cuestión planteada, esta Secretaría General no puede sino ratificarse en su Integridad en las consideraciones de la Resolución Rectoral de 23/07/2018, a la que nos remitimos en aras de la brevedad.

“En efecto, la Resolución, de forma extensa y motivada, ha abordado y resuelto la solicitud de información pública presentada por el reclamante y ello en los términos establecidos por el artículo 15 LTAIBG, de conformidad con los criterios de interpretación conjuntos de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) y del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, establecidos específicamente en la C.I./002/2015, de 24 de junio de 2015, sobre la «Aplicación de los límites al derecho de acceso a la información», elaborada a virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional 5ª LTAIBG.

“En cuanto a la forma, y como ordena el artículo 19.3 LTAIBG, se procedió a conferir a los/las interesados/as -a todos los/as profesores/as de ambos másteres vinculados con la Universidad de Sevilla- un plazo de quince días hábiles para formular las alegaciones que considerasen oportunas en relación con la solicitud pública planteada, que les fue trasladada para su conocimiento cabal.

“Así puede comprobarse en el expediente administrativo, -copia íntegra del cual acompaña al presente informe-, así como que, todos/as los/las profesores/as que presentaron alegaciones, sin excepción, han hecho constar su no consentimiento a la facilitación de ningún dato personal al solicitante, especificando que ello es con independencia de que se trate de datos especialmente protegidos, de conformidad con la Ley Orgánica de Protección de Datos.

“Precisamente, y por aplicación del indicado artículo 19.3 LTAIBG, el plazo máximo de un mes para dictar resolución quedó suspendido hasta la recepción de las alegaciones de los interesados o el transcurso del plazo para su presentación.

“TERCERA.-

“Por último, y procediendo a analizar de forma sintética las alegaciones de la reclamación presentada ante ese Consejo, hemos de realizar las siguientes consideraciones:

“1ª.- El reclamante señala, en primer lugar, que la Resolución Rectoral de 23/07/2018 estableció el acceso parcial a la información solicitada por el diario El País sobre ambos másteres, y que ello eliminó «toda la información relevante [...] referente a las remuneraciones de los profesores asignada por los directores de ambos títulos».



“Esta afirmación es incierta y no responde a la realidad. Es cierto que, en aplicación del juicio de ponderación ordenado en el artículo 15.3 LTAIBG, y conforme a los criterios interpretativos conjuntos de AEPD y CTBG, se acordó en la Resolución la estimación parcial de la solicitud presentada, pero ello no ha supuesto eliminar "toda" la información relevante, como de forma inexacta se alega por el reclamante. Por el contrario, se han facilitado de forma íntegra las memorias académicas y económicas de ambos másteres, que contienen mucha información relevante, a excepción de las retribuciones individuales del profesorado que no ha desempeñado altos cargos o puestos directivos - y las de éstos en «cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos».

Así lo señala la Resolución en su consideración jurídica cuarta in fine:

“«reconociendo el acceso a toda la documentación disponible de las memorias académicas y económicas de los másteres de cirugía bucal y cirugía bucal avanzada, concretada en el antecedente de hecho cuarto, incluyendo todos los ingresos y gastos que se detallan en los artículos 14 y 15 del Reglamento de Enseñanzas Propias de la Universidad de Sevilla y, entre ellas las retribuciones del profesorado responsable de la docencia, distinguiendo entre el personal de la Universidad de Sevilla, profesorado de otras Universidades y el profesorado externo a la Universidad, pero ofreciendo esta información de retribuciones en la forma establecida por los C.I. 001/2015, del 24 de junio, del CTBG-AEPD y demás resoluciones reseñadas dictadas con posterioridad, limitando el acceso sólo a las retribuciones del profesorado que haya desempeñado desde 2007 altos cargos o puestos de carácter directivo, en la Universidad u otras Administraciones Públicas, y ello en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos.

“En cuanto al resto del profesorado, que no ha ostentado ni altos cargos ni puestos directivos, no procede autorizar el acceso a las retribuciones percibidas individualmente por su actividad docente en ambos másteres, precediéndose a facilitar el importe global anual de las retribuciones percibidas en cada uno de los másteres del personal de la Universidad de Sevilla, profesorado de otras Universidades y el profesorado externo a la Universidad, con disociación de los datos personales de cada docente, porque el acceso a estos datos no está fundamentado en el interés general, debiendo otorgarse preferencia al derecho fundamental de protección de los datos personales de los profesores».



“La realidad puede comprobarse examinando el contenido detallado de cada una de las memorias académicas y económicas de ambos másteres, donde consta información exhaustiva en ambos órdenes, y cuyo nivel de detalle es muy elevado por la exigencia de autofinanciación que ordena el artículo 13 del Reglamento de Enseñanzas Propias de la Universidad de Sevilla, aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno 6.2/CG de 12 de febrero de 2013. La existencia de incoherencias en ese aspecto habría determinado la no autorización de los másteres por el Centro de Formación Permanente.

“2ª.- En segundo lugar, el reclamante invoca como fundamento para su pretensión de conocer el detalle de los cobros percibidos por cada profesor el siguiente: «ya que la mayoría de ellos carece de los asientos contables que verifiquen lo ganado por un número concreto de horas a la semana impartidas en el máster.»

“Pues bien, a nuestro criterio, tal detalle de los cobros percibidos lo puede solicitar cada uno de los profesores al Centro de Formación Permanente, lo que no consta a esta Institución. Con el debido respeto al solicitante, parece desprenderse de dicha alegación que se arroga la representación de los legítimos intereses -económicos o laborales- de los profesores. Pero ello, con ser estimable, además de no constar que hayan conferido debidamente su representación al solicitante no parece que pueda comprenderse dentro del ámbito de la transparencia pública.

“En todo caso, el nivel de detalle de las memorias académicas y económicas es muy alto y permite que cada profesor, -que tiene plena libertad para acceder a dichos documentos-, pueda comprobar de forma efectiva si el número de horas que ha impartido en cada máster coincide con la realidad o no de las que allí se han hecho constar y de las que efectivamente se le han abonado.

“En efecto, en cada memoria se especifica el total de: horas teóricas, horas de prácticas docentes, horas de prácticas en empresa o institución, horas de otras actividades docentes, horas de seminarios y trabajos, horas de proyectos y horas de alumnos. Tal especificación se reitera de forma específica en cada memoria, asignatura a asignatura, con desglose del 1 número de horas de cada clase que corresponde a cada uno de los profesores y alumnos. Por lo que puede concluirse que cada profesor puede confrontar la realidad de su trabajo docente y la remuneración percibida.

“3ª.- En tercer lugar, el reclamante formula la denuncia de que se: «fije un pago determinado por la docencia de una asignatura y ese mismo semestre otro profesor reciba la mitad del salario estipulado para su compañero...».



“En relación con esta denuncia - de la que no se aporta indicio alguno, por cierto- cabe reiterar todo lo indicado en el apartado anterior: de nuevo se está arrogando el reclamante la representación de los legítimos intereses económicos o laborales- de los profesores, representación que no está acreditada y cuyo objeto difícilmente puede comprenderse dentro del ámbito de la transparencia pública, existiendo otros ámbitos más apropiados para ello (representación sindical legal, reclamaciones de los directamente afectados, vía judicial). En todo caso si existen tales indicios, parece que lo pertinente es su denuncia.

“4ª.- Finalmente, esta Universidad es conecedora de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso - Administrativo de la Audiencia Nacional de 23/10/2017 (CENDOJ ROJ: SAN 4186/2017_ Recurso de Apelación 54/2017), conforme a cuyo Fundamento Jurídico 3º la obligación de facilitar la información pública se produce «únicamente a partir de la entrada en vigor de la Ley 19/2013 que tiene lugar el día 10 de diciembre de 2014 », no obstante lo cual en un ejercicio de transparencia se han facilitado a D. [*nombre reclamante*] todas las memorias académicas y económicas disponibles, esto es, las del máster de cirugía bucal avanzada en todas sus ediciones desde que se comenzó a impartir en 2011 y, en el caso, del máster de cirugía bucal desde el año 2007, inclusive.

“Es decir, no se ha utilizado de forma elusiva u obstativa fundamentación de orden jurídico, precisamente para mejor cumplir con los objetivos de la transparencia que son, como vienen declarando tos Consejos de Transparencia, permitir un adecuado control por la ciudadanía sometiendo a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

“CONCLUSIÓN

“Esta Secretaría General considera que la reclamación de D. [*nombre reclamante*] ante ese Consejo, -que ha dado lugar a la apertura del expediente SE 300/2018, es infundada y que, por parte de esta Universidad pública se ha cumplido escrupulosamente con las exigencias de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno así como de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, debiendo ser, a nuestro criterio, desestimada dicha reclamación”.



Octavo. Con fecha 31 de enero de 2019 se solicita al órgano reclamado los datos de contacto de los interesados en el procedimiento, a los que concedió trámite de alegaciones, se hubieran opuesto o no al acceso a la información, con objeto de concederles trámite de audiencia, conforme el artículo 24.3 LTAIBG.

Noveno. El 6 y 18 de febrero de 2019 tienen entrada en este Consejo los datos de contacto remitidos por el órgano reclamado.

Décimo. Con fecha 21 de febrero de 2019 se concede a los 21 profesores del máster, trámite de audiencia con objeto de que formulen alegaciones y aporten cuantos documentos y justificaciones consideren oportunos, conforme al artículo 24.3 LTAIBG.

Mediante anuncios de 26 de marzo de 2019, publicados en el Boletín Oficial del Estado en fechas 2 de abril de 2019 (BOE núm. 79, Supl. N. Pág. 1) y 3 de abril de 2019 (BOE núm. 80, Supl. N. Pág. 1), se le notificó a seis interesados dicho trámite de audiencia, al haber resultado infructuosa la notificación personal efectuada en la dirección consignada en el expediente, en virtud de lo dispuesto en los artículos 44 y 46 de la PAC .

Décimo primero. Entre los días 5 y 20 de marzo de 2019, se reciben alegaciones de 11 de los profesores en las que manifiestan que “hago constar mi no consentimiento a la facilitación de ningún dato personal, ya tenga especial protección o no, en función de la LOPD (Ley Orgánica de Protección de Datos)”. No constan más alegaciones del resto de profesores.

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, dirigida a la Universidad de Sevilla, con la que el ahora reclamante pretendía acceder a las memorias académicas y económicas del Máster en Cirugía Bucal y del Máster en Cirugía Bucal Avanzada, desde que se crearon hasta el curso 2017-2018. En la solicitud se indica expresamente que la petición se realiza para un determinado medio de comunicación.

De conformidad con lo exigido por el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), la Universidad concedió un plazo de quince días a los profesores afectados para que pudieran realizar las alegaciones que estimasen oportunas. Todos los profesores que respondieron mostraron su oposición a que se facilitase cualquier dato personal al interesado.

Una vez concluido el trámite de alegaciones, mediante Resolución del Rector se acordó la estimación parcial de la solicitud, reconociendo el acceso a toda la documentación disponible de las referidas memorias académicas y económicas, incluyendo todos los ingresos y gastos que se detallan en los artículos 14 y 15 del Reglamento de Enseñanzas Propias de la Universidad de Sevilla. Sin embargo, la Resolución restringió el acceso a la información concerniente a las retribuciones del profesorado responsable de la docencia, apoyándose para ello esencialmente en las pautas hermenéuticas del artículo 15.3 LTAIBG acordadas en el Criterio Interpretativo 1/2015, de 24 de junio de 2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de la Agencia Española de Protección de Datos. Más concretamente, se ciñó el acceso a “las retribuciones del profesorado que hubieran desempeñado altos cargos o puestos de carácter directivo en la Universidad u otras Administraciones Públicas, y ello en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos”. Y en lo concerniente al resto de los profesores, se denegó “el acceso a las retribuciones percibidas individualmente por su actividad docente en ambos másteres, procediéndose a facilitar el importe global anual de las retribuciones percibidas en cada uno de los másteres del personal de la Universidad de Sevilla, profesorado de otras Universidades y el profesorado externo a la Universidad, con disociación de los datos personales de cada docente, porque el acceso a estos datos no está fundamentado en el interés general, debiendo otorgarse preferencia al derecho fundamental de protección de los datos personales de los profesores”.

En su escrito de reclamación, el interesado -que recuerda que la información fue solicitada para un determinado diario- reprocha que no se facilitase la información “referente a las remuneraciones de los profesores asignadas por los directores de ambos títulos”, argumentando sobre el particular: “Dado que los dos másteres son concedidos por la Universidad de Sevilla y por tanto otorgados por un ente público, y puesto que los fondos que los financian son aportados principalmente por los alumnos de cada curso, debe prevalecer el



interés informativo para conocer las remuneraciones de dichos docentes. Estos han ejercido su trabajo para una institución pública y esta debe mantener su transparencia por encima de la protección de datos [...]”.

La cuestión, pues, que suscita la presente reclamación reside en determinar si la Universidad resolvió adecuadamente la colisión entre el derecho al acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales.

Tercero. Antes de examinar el fondo del asunto es conveniente, sin embargo, que hagamos algunas consideraciones en torno a la siguiente observación efectuada por la Universidad en el informe remitido con ocasión de la reclamación: “[...] esta Universidad es conocedora de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso - Administrativo de la Audiencia Nacional de 23/10/2017 (CENDOJ ROJ: SAN 4186/2017_ Recurso de Apelación 54/2017), conforme a cuyo Fundamento Jurídico 3º la obligación de facilitar la información pública se produce «únicamente a partir de la entrada en vigor de la Ley 19/2013 que tiene lugar el día 10 de diciembre de 2014 », no obstante lo cual en un ejercicio de transparencia se han facilitado [...] todas las memorias académicas y económicas disponibles, esto es, las del máster de cirugía bucal avanzada en todas sus ediciones desde que se comenzó a impartir en 2011 y, en el caso, del máster de cirugía bucal desde el año 2007, inclusive”.

Pues bien, con independencia de la indudablemente positiva valoración que merezca este talante de la Universidad favorecedor de la transparencia, este Consejo no puede dejar de señalar que contra la referida Sentencia de la Audiencia Nacional se interpuso recurso de casación que aún no ha sido resuelto por el Tribunal Supremo. Por consiguiente, en tanto que dicha Sentencia no sea confirmada por el Alto Tribunal, este Consejo seguirá manteniendo la posición que de forma prácticamente unánime sostienen tanto el conjunto de las autoridades de control de la transparencia, como la literatura científica e, incluso, la mayoría de los órganos jurisdiccionales (véase, por citar un ejemplo de fecha posterior a la citada Sentencia de la Audiencia Nacional, la Sentencia N.º 99/2018 del Juzgado Central Contencioso-Administrativo n.º 7, de 31 de julio de 2018). Posición que, entre otras ocasiones, expusimos en la Resolución 108/2018 (recientemente confirmada por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 6 de Sevilla, de 28 de octubre de 2019), cuyo FJ 4º parece pertinente ahora recordar:

“[...] nada permite inferir de la legislación reguladora de la transparencia que el ejercicio del derecho a acceder a la información pública deba ceñirse exclusivamente a pedir datos o documentación posteriores a su entrada en vigor.

“Así es; tras atribuir a “[t]odas las personas” la titularidad del derecho de acceso a la información pública en el artículo 12 LTAIBG, el contenido material del mismo queda delimitado del siguiente modo en el artículo 13 LTAIBG: “Se entiende por información



pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato y soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones". Definición que se reitera en el artículo 2 b) LTPA, y que se lleva obviamente a la propia conceptualización del derecho de acceso a la información pública que hace el artículo 7 b) LTPA: "Consiste en el derecho de cualquier persona a acceder, en los términos previstos en esta ley, a los contenidos o documentos que obren en poder de cualesquiera de las personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la presente ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones". Inequívocamente, el dato determinante del supuesto de hecho acotado en las referidas normas es que la información obre en poder del sujeto obligado, sin que la LTPA –ni la legislación básica estatal– introduzca la menor referencia o indicación acerca de una eventual restricción temporal de los contenidos o documentos cuya entrega puede solicitarse en ejercicio del citado derecho de acceso a la información pública. Y naturalmente, para decirlo en los términos del clásico principio interpretativo, "donde la ley no distingue no debemos distinguir". Es, pues, la totalidad de la información que se halle a disposición del sujeto obligado el contenido materialmente protegido por el derecho de acceso prefigurado en el artículo 105 a) CE.

"Pero es que, por otra parte, más allá del referido principio general, la lectura restrictiva sostenida por los reclamantes y otros afectados contradice frontalmente el principio "favor libertatis" que preside nuestro ordenamiento jurídico, en virtud del cual –como tantas veces ha reiterado el Tribunal Constitucional– la legalidad ordinaria debe ser interpretada y aplicada de la forma más favorable para la efectividad de los derechos (baste citar SSTC 74/1991, FJ 5º; 3/1997, FJ 6º; 38/2009, FJ 2º; 96/2010, FJ 5º). Por lo tanto, en ausencia de una específica decisión adoptada de forma expresa al respecto por el legislador, no cabe someter a las solicitudes de información a ningún límite cronológico que opere retrospectivamente.

"Ésta ha sido por lo demás la práctica incontrovertida seguida hasta la fecha. Así, cuando la Constitución estableció en su artículo 105 b) el mandato impositivo de legislación respecto del "acceso de los ciudadanos a los archivos y registros", nadie llegó a plantearse ni siquiera como hipótesis de trabajo que dicho acceso debía circunscribirse a la documentación que se incorporase a tales archivos y registros con posterioridad a la entrada en vigor del texto constitucional. Y naturalmente ésta fue asimismo la experiencia que se siguió pacíficamente en relación con este derecho tal y como fue desarrollado en el artículo 37 de la Ley 30/1992, un claro antecedente del vigente derecho de acceso configurado en la legislación de transparencia (en este sentido, apartado II del Preámbulo de la LTAIBG). Pues, ciertamente, jamás se cuestionó que el ejercicio del derecho ex art. 37 de la Ley 30/1992 podía extenderse a la información existente con anterioridad a su



entrada en vigor (baste citar los siguientes casos que terminaron residenciándose ante el Tribunal Supremo: STS 8241/2000, de 14 de noviembre; STS 3359/2003, de 19 de mayo).

“Debe notarse, por otro lado, que ésta es la tendencia seguida de forma absolutamente generalizada en los ordenamientos que reconocen un derecho general de acceso a la información que se halle en posesión de autoridades públicas. Así sucede en el ámbito de la Unión Europea [véase el punto 2.4 del Informe de la Comisión sobre la aplicación de los principios del Reglamento (CE) nº 1049/2001 relativo al acceso público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, fechado el 30 de enero de 2004], y así sucede también en la generalidad de los países de nuestro entorno. La correspondiente normativa reguladora del derecho de acceso se aplica, en efecto, a la totalidad de la información que esté en manos de la autoridad pública, sin tomar en consideración si la información se creó u obtuvo antes o después de la entrada en vigor de tal normativa o del momento en que la autoridad en cuestión devino sujeto obligado al cumplimiento de la misma. Consecuentemente, allá donde se quiere introducir alguna limitación o restricción en el acceso a la documentación existente con anterioridad a la entrada en vigor de la norma reguladora del derecho, el legislador se ve obligado a contemplar expresamente esta circunstancia [así, la australiana Freedom of Information Act de 1982 sección 12 (2); la irlandesa Freedom of Information Act de 1997 sección 6 (4) e, igualmente, la hoy vigente Freedom of Information Act irlandesa de 2014 sección 11 (4); o el artículo 5.2 del italiano decreto legislativo 33/2013, según la modificación del precepto realizada por el decreto legislativo 97/2016].

“En definitiva, ante la carencia de toda base normativa en la LTAIBG y en la LTPA que autorice a realizar la referida interpretación restrictiva del derecho de configuración legal radicado en el artículo 105 b) CE, no podemos sino ratificar lo que ya sostuvimos en la Resolución 64/2016, de 20 de julio, a propósito del art. 2 a) LTPA y 17.1 LTAIBG: “De los referidos preceptos, y en general del conjunto de la legislación de transparencia, no cabe inferir ninguna restricción del derecho de acceso de orden temporal que opere hacia el pasado, de tal suerte que, en línea de principio, puede pedirse cualquier información con independencia de la fecha en que la misma hubiese sido elaborada o adquirida por el sujeto obligado” (FJ 2º).”

Así, pues, la información que, en su caso, deba proporcionarse al interesado se extenderá al momento en que se pusieron en marcha los correspondientes másteres -tal y como formuló en su escrito de solicitud-, con independencia de que dicha fecha sea anterior a la de la entrada en vigor de la legislación reguladora de la transparencia.

Cuarto. Entrando ya en el análisis del conflicto entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales en el que se sustancia la presente reclamación,



conviene comenzar destacando que el ahora reclamante presentó la petición de información, en su condición de periodista, para un determinado diario y en su escrito de solicitud manifestó que la motivación de la misma era que “[l]a información posee interés periodístico”.

Prácticamente desde el principio de nuestra actividad, este Consejo viene sosteniendo que el derecho de acceso a la información pública mantiene una estrecha relación con el derecho fundamental a la libertad de información garantizado en el artículo 20.1 d) CE, pues, al igual que este último, “está esencialmente orientado a asegurar una institución política capital, a saber, la «opinión pública libre»” (Resolución 42/2016, FJ 6º). Una conexión de la que se ha venido haciendo eco de forma explícita y reiterada la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, según indicábamos en ese mismo fundamento jurídico:

“Desde que en la Sentencia Társaság a Szabadságjogokért c. Hungría, de 14 de abril de 2009, ya apuntara claramente la posibilidad de interpretar ampliamente el art. 10.1 del Convenio Europeo a fin de dar cobertura al derecho a acceder a la información (§ 35; asimismo, la Sentencia Kenedi c. Hungría, de 26 de mayo de 2009, § 43), el TEDH no ha venido sino a profundizar y a ratificar dicha comprensión amplia del mismo, llegando a la conclusión de que la «libertad de recibir información» a la que alude el art. 10.1 del Convenio «abarca un derecho de acceso a la información» (Sentencia Youth Initiative for Human Rights c. Serbia, de 25 de junio de 2013, § 20; véase asimismo la Sentencia Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung c. Austria, de 28 de noviembre de 2013, §§ 33-36).”

Ahora bien, como tuvimos ocasión de destacar en el fundamento jurídico segundo de la Resolución 10/2017, la más reciente jurisprudencia del TEDH ha dado una vuelta de tuerca en la interconexión que vincula al derecho de acceso con el derecho a la libertad de información, reafirmando la aplicabilidad de esta línea doctrinal cuando de periodistas se trata:

“En efecto, sobre la base de que la obtención de la información constituye un paso previo esencial para el ejercicio del periodismo y, por tanto, resulta necesaria en el desempeño de la profesión (Sentencia Rosiiianu c. Rumanía, de 24 de junio de 2014, §§ 61-63), se ha “decantado en términos inequívocos por considerar que en estos casos se incide de plano en el derecho a recibir y comunicar información veraz consagrado en el art. 10 del Convenio. Así se desprende con toda evidencia de la Sentencia dictada por la Gran Sala en el caso Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría, de 8 de noviembre de 2016. Dejando siempre a salvo que el “derecho de acceso a la información no debería aplicarse exclusivamente a... la prensa” (§168), el TEDH destaca que tiene una particular importancia la circunstancia de que el solicitante actúe en su condición de periodista para determinar si la denegación del acceso implica la afectación del derecho del art. 10 del Convenio. Pues de lo contrario, de no extenderse la protección



del derecho a la fase de obtención de datos, no podría desempeñar correctamente su tarea de informar sobre los asuntos de interés público y, por tanto, cumplir con la función esencial que desempeña la prensa en una sociedad democrática (§§ 164-167). En consecuencia, la negativa a proporcionar información a un profesional de los medios por parte de los poderes públicos puede constituir una interferencia lesiva del derecho a recibir y comunicar información consagrado en el art. 10 del Convenio, constituyendo un importante criterio a tomar en consideración para apreciar su efectiva vulneración “el hecho de que la información solicitada esté lista y disponible” (§ 169).

Y, según sostuvimos en la citada Resolución 10/2017 (FJ 2º), fácilmente puede infravalorarse la relevancia que tiene dicha Sentencia de la Gran Sala del TEDH en el caso *Magyar* para configurar la propia naturaleza de nuestro derecho de acceso cuando es ejercido por los profesionales de la información:

“Así es; ha de tenerse presente que, en virtud del art. 10.2 CE, “[l]as normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con... los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”. Disposición según la cual –a juicio del Tribunal Constitucional- puede considerarse que es el contenido mismo de los derechos internacionalmente protegidos el que, en virtud de la interpretación, “se convierte en cierto modo en el contenido constitucionalmente declarado de los derechos y libertades que enuncia el capítulo segundo del título I de nuestra Constitución” (STC 36/1991, FJ 5º); hasta el punto de llegar a afirmarse ocasionalmente que los reiterados Tratados configuran “de alguna manera el canon de constitucionalidad, aun cuando sin carácter autónomo” (STC 50/1995, FJ 4º).

“Y, como es obvio, la jurisprudencia constitucional ha vinculado específicamente ese mandato hermenéutico con el Convenio Europeo de Derechos Humanos: el artículo 10.2 de la Constitución -se afirma en la STC 341/1993, FJ 5º- “impone acudir a los tratados y acuerdos internacionales en la materia y, en particular, al ya citado Convenio de Roma, para interpretar el sentido y límites” de nuestros derechos fundamentales. Así pues, “el Convenio europeo de derechos humanos es un instrumento hermenéutico insoslayable para la interpretación de los derechos fundamentales de nuestra Constitución (art. 10.2 CE)” (STC 123/2005, FJ 3º).

“En este contexto, nuestra doctrina constitucional no ha podido dejar de otorgar a la jurisprudencia del TEDH un papel esencial al respecto. Baste citar, por lo que tiene de declaración de alcance general, la STC 119/2001, en donde reconocería abiertamente el Tribunal Constitucional: “Este Tribunal ha sido en todo momento consciente del valor



que por virtud del art. 10.2 CE ha de reconocerse a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su interpretación y tutela de los derechos fundamentales” (FJ 6º).

“En resumidas cuentas, la proyección del mandato hermenéutico del art. 10.2 CE a la antes referida jurisprudencia del TEDH recaída sobre el art. 10 del Convenio conduce a que nuestro derecho de acceso a la información pública deba más propiamente concebirse como un integrante del derecho fundamental a comunicar y recibir libremente información veraz [art. 20.1 d) CE] cuando es ejercido por un profesional de los medios de comunicación”.

Conceptuación del derecho de acceso como una manifestación del derecho fundamental a la libertad de información en el presente caso que, como es obvio, no puede soslayarse al abordar la resolución de esta reclamación.

Quinto. Como adelantamos en el FJ 2º, la Universidad concedió el acceso parcial a la información solicitada al considerar que la satisfacción íntegra de las pretensiones del ahora reclamante respecto de las retribuciones del profesorado menoscabaría el derecho a la protección de los datos personales de varios de los profesores, resultando determinante en su argumentación las pautas hermenéuticas referentes al artículo 15.3 LTAIBG establecidas en el Criterio Interpretativo conjunto 1/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de la Agencia Española de Protección de Datos. En consecuencia, sólo facilitó al solicitante la retribución de los profesores que habían desempeñado desde el año 2007 (fecha del inicio del primer máster) “altos cargos o puestos de carácter directivo, en la Universidad u otras Administraciones Públicas, y ello en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos”; mientras que en relación con el resto del profesorado, que no había ostentado ni altos cargos ni puestos directivos, se denegó “el acceso a las retribuciones percibidas individualmente por su actividad docente en ambos másteres”.

Atina, ciertamente, la muy cuidada Resolución aquí impugnada al situar el centro del debate en el artículo 15.3 LTAIBG, toda vez que no entra en juego ninguna de las categorías especiales de datos a las que el apartado primero del art. 15 LTAIBG brinda una mayor tutela. Y según establece dicho 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”.*



En lo concerniente a la ponderación conforme a la cual debe resolverse este caso, conviene indicar en primer término que no se ha discutido que en el presente supuesto esté involucrado un asunto de interés público. Pero es que, además, este Consejo ya he tenido ocasión subrayar repetidas veces la relevancia que, para nuestro sistema de transparencia, tiene la información en este ámbito material:

“A juicio de este Consejo, resulta incuestionable que la información referente a la recaudación de recursos por parte de los poderes públicos y la subsiguiente utilización de los mismos constituye un eje central de la legislación en materia de transparencia. En este sentido se pronuncia expresamente la LTAIBG en el arranque mismo de su Preámbulo: «La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos».

“Se trata, por lo demás, de una línea directriz plenamente consolidada en los países de nuestro entorno que el derecho a saber de la ciudadanía debe proyectarse especialmente en este ámbito. Así, como ya afirmara el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en un asunto en que estaba involucrado el derecho a la protección de datos personales (Sentencia de 20 de mayo de 2003, Österreichischer Rundfunk y otros), “no se puede negar que para controlar la buena utilización de los fondos públicos” es necesario “conocer el importe de los gastos afectados a los recursos humanos en las distintas entidades públicas” (§ 85). Y proseguiría acto seguido en el mismo párrafo: «A ello se suma, en una sociedad democrática, el derecho de los contribuyentes y de la opinión pública en general a ser informados de la utilización de los ingresos públicos (...).» (entre otras muchas, Resoluciones 106/2016, FJ 4º; 108/2018, FJ 8º y 428/2018, FJ 3º).

Igualmente, este Consejo ya ha tenido ocasión de destacar en diversas resoluciones la relevancia de la apertura a la ciudadanía de 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, *“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, FJ 4º; 122/2016, FJ 3º y 113/2017, 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, FJ 4º).

Sexto. Pues bien, a juicio de la Universidad, el interés público que justificaría el acceso a la información únicamente podía prevalecer sobre la tutela de los datos personales en relación con algunos de los profesores afectados, de conformidad con las pautas orientadoras de la ponderación ex art. 15.3 LTAIBG trazadas en el Criterio Interpretativo 1/2015. Y, más específicamente, la *ratio decidendi* se apoya en la aplicación de lo dispuesto en el siguiente pasaje del reiterado Criterio Interpretativo:

"Con carácter general, cuando el empleado público ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o a la protección de datos de carácter personal. Y ello porque, en los tres casos, el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones de los empleados públicos que ocupan este tipo de puestos conecta directamente con su derecho a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos y prima sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los datos de carácter personal" [2.B).a)].

Grupo en el que el Criterio Interpretativo incluye, "a título meramente ejemplificativo", al "personal eventual de asesoramiento y especial confianza", al "personal directivo" y al "personal no directivo de libre designación", precisando respecto de este último lo siguiente: "[...] en los puestos de nivel 30 no Subdirectores Generales o asimilados, 29 y 28 – estos últimos siempre que sean de libre designación- o equivalentes, podría prevalecer, con carácter general, el interés público en la divulgación de la información relativa a las retribuciones de los puestos provistos con un grado de discrecionalidad sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal y que en los puestos de niveles inferiores prevalecería, con carácter general, el interés individual en la protección de los derechos fundamentales citados" [2.B).b)].

Y es la aplicación de este criterio lo que condujo a conceder el acceso tan sólo a las retribuciones de aquellos profesores que habían ocupado altos cargos o puestos de carácter directivo.

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 (así lo hemos hecho, por citar casos relativos precisamente al citado Criterio Interpretativo conjunto 1/2015, en las Resoluciones 66/2016, FJ 5º, 70/2018, FJ 5º y 142/2018, FJ 4º).

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”*.

Pues bien, una vez examinado el marco en el que se sustancia la controversia, este Consejo no puede compartir la decisión adoptada por la entidad reclamada. Debe repararse en que los transcritos pasajes del CI 1/2015 incluyen a los puestos provistos con un grado de discrecionalidad entre los supuestos en que los derechos de los afectados han de ceder frente al derecho de acceso a la información. Por tanto, en opinión de este Consejo, la traslación de los principios establecidos por el CI 1/2015 con carácter general para el sector público estatal al ámbito del profesorado universitario no puede sino llevar a la conclusión de que debe prevalecer el interés público en la divulgación de la información en relación con la totalidad de los profesores afectados, dada la libertad que se dispuso para su designación como participantes en los respectivos másteres.

Por otro lado, debe notarse que los datos retributivos en cuestión constituyen una información que está ya *“lista y disponible”* para la Universidad interpelada, concurriendo así un relevante criterio que permite concluir que la denegación del acceso entraña una afectación del derecho a recibir y comunicar información consagrado en el artículo 10 del Convenio, según se desprende de la STEDH *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría* (§ 169) a la que aludimos *supra* en el FJ 4º. Por consiguiente, en la medida en que el solicitante de la información es un profesional de la comunicación que pretende el acceso a los datos personales con fines exclusivamente periodísticos, cabe considerar que es el propio derecho fundamental a la libertad de información ex artículo 20.1 d) CE el que entra en juego. En efecto, a la vista de las circunstancias concurrentes en el presente caso, y partiendo de la premisa de que la obtención de datos constituye una fase esencial para el ejercicio del periodismo, la denegación del acceso a los mismos supondría impedir al solicitante el correcto desenvolvimiento de su tarea de informar sobre los asuntos de interés público y, en consecuencia, obstaculizar que la prensa cumpla la función capital que desempeña en una



sociedad democrática. Y en este contexto en que entra en liza el derecho fundamental consagrado en el artículo 20.1 d) CE, ha de tenerse presente, como ha recordado recientemente el Tribunal Constitucional en la STC 58/2018, que *“las autoridades y funcionarios públicos [...] «aceptan voluntariamente el riesgo de que sus derechos subjetivos de personalidad resulten afectados por críticas, opiniones o revelaciones adversas y, por tanto, el derecho de información alcanza, en relación con ellos, su máximo nivel de eficacia legitimadora...» (por todas, STC 172/1990, de 12 de noviembre, FJ 2)”* [F] 7 b)].

En suma, ha de proporcionarse al solicitante el acceso a las retribuciones percibidas individualmente por la totalidad de los profesores intervinientes en ambos másteres; información que -a fin de evitar un menoscabo innecesario de los intereses de los afectados- debe facilitarse en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose en conceptos retributivos.

Conviene finalmente recordar que esta decisión, circunscrita al momento del acceso a los datos, no prejuzga -claro está- la legitimidad del tratamiento de los mismos en las ulteriores fases o etapas en que se despliega el proceso comunicativo, señaladamente si se utilizan para elaborar una información destinada a su difusión generalizada ante la opinión pública. Pues, como señala el artículo 15.5 LTAIBG: *“La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso”*.

Séptimo. Por último, ha de tenerse presente lo dispuesto en el artículo 22.2 LTAIBG, que establece que *“[s]i ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información”*.

Por consiguiente, al constar expresamente la oposición de los profesores afectados a que se ofrezca la información, la Universidad deberá facilitar al reclamante la información tan pronto como haya transcurrido el plazo para la interposición del recurso contencioso administrativo o, en caso de interponerse, éste se haya resuelto confirmando el acceso a la misma.

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

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación interpuesta por XXX contra la Universidad de Sevilla por denegación de información pública.



Segundo. Instar a la Universidad de Sevilla a que, tan pronto como haya transcurrido el plazo previsto en el art. 22.2 LTAIBG o, en caso de interponerse recurso contencioso administrativo, éste haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información, ponga a disposición del reclamante, en el plazo de quince días una vez transcurrido el plazo referido, la información señalada en el Fundamento Jurídico Sexto.

Tercero. Instar a la Universidad de Sevilla a dar 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