



RESOLUCIÓN 393/2020, de 28 de diciembre Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de Mollina (Málaga) por denegación de información pública (Reclamación núm. 329/2019).

ANTECEDENTES

Primero. La persona ahora reclamante presentó, el 6 de junio de 2019, la siguiente solicitud de información dirigida al Ayuntamiento de Mollina (Málaga):

“Relación de contratos laborales realizados desde el 01/01/19 al 31/05/19 por el Ayuntamiento de Mollina en las categorías de peón albañil y peón de limpieza viaria con identificación con nombre y apellidos de los contratados, DNI anonimizado, períodos de contratación, importes recibidos, partida y programa presupuestario del gasto”.



Segundo. El 30 de julio de 2019 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación ante la ausencia de respuesta a la solicitud de información.

Tercero. Con fecha 19 de septiembre de 2019 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó al Ayuntamiento reclamado copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 20 de septiembre de 2019 a la Unidad de Transparencia u órgano equivalente correspondiente.

Cuarto. Hasta la fecha no consta a este Consejo respuesta alguna del órgano reclamado a la documentación solicitada por este Consejo ni remisión de la información por parte del Ayuntamiento reclamado a la persona interesada.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

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

Segundo. Antes de abordar el examen de la reclamación, hemos de señalar que la ausencia de respuesta a una solicitud de información pública puede constituir un incumplimiento de la exigencia prevista en el artículo 32 LTPA, que dispone que las solicitudes *“deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible”*, que en lo que hace al órgano concernido sería de un mes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20.1 Ley



19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG).

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

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

Tercero. Por otra parte, el Ayuntamiento reclamado no ha contestado al requerimiento de informe y expediente desde que le fue solicitado con fechas 19 y 20 de septiembre de 2019. A este respecto, resulta oportuno recordar que la falta de colaboración en la tramitación de la reclamación puede igualmente resultar constitutiva de infracción, según prevé el citado régimen sancionador.

De conformidad con lo establecido en el artículo 28 LTPA, *"el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se regirá por lo establecido en la legislación básica en materia de transparencia y por lo previsto en esta Ley"* . Por su parte, el artículo 24.3 LTAIBG establece que *"[l]a tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común"*. Con base en ese marco normativo, este Consejo, una vez que tiene entrada la reclamación, procede a solicitar al órgano reclamado de la información el expediente derivado de la solicitud de información, que esencialmente se refiere a la propia solicitud de información y cuantas actuaciones se deriven de la misma; es decir, fecha en la que tuvo entrada su solicitud en el órgano, trámites de alegaciones concedidos ex 19.3 LTAIBG a personas que puedan resultar afectadas, contestación de los interesados, emisión de informes al respecto, acuerdos de ampliación de plazo, resolución acordada y fecha de notificación y cuantos otros trámites sean acordados durante el procedimiento de resolución. Igualmente se solicita al órgano un informe y cuantos antecedentes, información o alegaciones consideren oportuno para la resolución de la reclamación.



Esta solicitud se realiza no sólo por estar regulado expresamente para la resolución de las reclamaciones, sino porque se considera preciso para que este Consejo disponga de los elementos de juicio necesarios y conozca la posición del órgano ante las alegaciones vertidas en la reclamación. Por tal razón, no resulta casual que el artículo 52.2.c) LTPA disponga como infracción grave en la que pueden incurrir las autoridades, directivos y personal de los órganos reclamados *"[l]a falta de colaboración en la tramitación de las reclamaciones que se presenten ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía"*.

En el caso que nos ocupa, y como se refleja en los antecedentes, fue solicitada al Ayuntamiento reclamado la citada documentación e informe y, hasta la fecha, no consta que haya sido remitida a este Consejo.

Comoquiera que sea, conforme a lo previsto en el artículo 80.3, puesto en relación con el artículo 22.1.d), ambos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se prosiguen las actuaciones en orden a resolver la reclamación interpuesta.

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

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

Efectivamente, tal y como tuvimos oportunidad de declarar ya en la Resolución 42/2016 y venimos desde entonces reiterando (así, por ejemplo, Resolución 451/2018, FJ 5º), nuestro régimen de acceso a la información pública se asienta sobre la siguiente premisa:

"Este acceso se configura como un verdadero derecho, que en su vertiente procedimental lleva a establecer la regla general del acceso a dicha información. Constituye pues la excepción la denegación o limitación del acceso" (Exposición de Motivos, II, de la LTPA). Se presume, pues, la publicidad de los 'contenidos o documentos' que obren en poder de las



Administraciones y 'hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones' [art. 7 b) de la LTPA], de tal suerte que, en línea de principio, ha de proporcionarse la información solicitada por la ciudadanía. [...] Por consiguiente, recae sobre la Administración —y sobre el tercero afectado que se oponga a la solicitud de información— la carga de argumentar la pertinencia de aplicar algún límite que justifique la denegación del acceso a la misma" (Fundamento Jurídico Tercero).

Por su parte, este criterio es el que asimismo comparten los órganos jurisdiccionales, como lo ponen de manifiesto las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera) n.º 1547/2017, de 16 de octubre; Sentencia 344/2020, de 10 de marzo y 748/2020, de 11 de junio: *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información".* Viniendo a añadir la Sentencia n.º 748/2020, de 11 de junio, que *"la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concorra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad".*

Quinto. Solicitaba el ahora reclamante la "[r]elación de contratos laborales realizados desde el 01/01/19 al 31/05/19 por el Ayuntamiento de Mollina en las categorías de peón albañil y peón de limpieza viaria con identificación con nombre y apellidos de los contratados, DNI anonimizado, períodos de contratación, importes recibidos, partida y programa presupuestario del gasto".

En primer lugar analizaremos la pretensión del ahora reclamante de conocer datos de naturaleza económica de los contratos laborales celebrados por el Ayuntamiento ahora reclamado en las dos categorías (peón albañil y peón de limpieza viaria): períodos de contratación, importes recibidos, partida y programa presupuestario del gasto.

Como tantas veces hemos declarado, es innegable la relevancia pública de la información de naturaleza económica, resultando por tanto del máximo interés para la opinión pública la divulgación de datos referentes a la gestión de los fondos por parte de las Administraciones públicas: *"[...] 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” (por todas, Resolución 106/2016, de 16 de noviembre, FJ 4º).

Y así vino a reconocerlo explícitamente el legislador en el arranque mismo del Preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante, LTAIBG):

“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”.

Pues bien, no cabe albergar la menor duda de que los datos económicos objeto de la solicitud -importes, partida y programa presupuestario del gasto- constituyen “información pública” a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, dados los amplios términos con que define el concepto, a saber, “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” [art. 2 a) LTPA].

Sexto. En segundo lugar, los datos relativos a los puestos de trabajo en un Ayuntamiento constituyen inequívocamente “información pública” a los efectos del art. 2 a) LTPA, antes transcrito.

Pues bien, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública, y no habiendo alegado el Ayuntamiento reclamado ninguna causa de inadmisión ni ningún límite que permita restringir el acceso a la misma, este Consejo no puede sino estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información pública a la que hemos hecho referencia en el fundamento jurídico cuarto. En consecuencia, el Ayuntamiento de Mollina habría de ofrecer a la persona interesada la información objeto de su solicitud.

Y, sin embargo, no cabe soslayar que el acceso a la misma permitiría conocer datos de carácter personal de las personas que han celebrado dichos contratos con el Ayuntamiento. Y, en estos supuestos, resulta de aplicación el artículo 26 LTPA, según el



cual: *"De conformidad con lo previsto en la legislación básica de acceso a la información pública, para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública que contengan datos personales de la propia persona solicitante o de terceras personas, se estará a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre."* Norma esta última de remisión dinámica que, consecuentemente, ha de entenderse que reenvía a la hoy vigente Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, que vino a derogar a la LO 15/1999.

Y efectivamente, en la información solicitada es probable que figuren datos de carácter personal de las personas contratadas.

Más concretamente, es el artículo 15 LTAIBG el que resulta de aplicación al asunto que nos ocupa, habida cuenta de que es el artículo que se encarga específicamente de regular la relación entre el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos de carácter personal. Se trata de una disposición que configura un régimen más o menos estricto de acceso a la información en función del mayor o menor nivel de protección del que disfruta el específico dato cuya divulgación se pretende. El máximo nivel de tutela se proporciona a las categorías especiales de datos mencionadas en el primer párrafo del artículo 15.1 LTAIBG -ideología, afiliación sindical, religión y creencias-, toda vez que *"el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso"*. Inmediatamente después en lo relativo a la intensidad de la garantía se encuentran los datos a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 15.1 LTAIBG (origen racial, salud, vida sexual, datos genéticos o biométricos, así como los datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor), ya que *"el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley"*.

Finalmente, el apartado tercero del artículo 15 LTAIBG contempla aquellos supuestos en que *"la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos"*, en cuyo caso la Administración interpelada *"concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal"*.



Séptimo. Una vez expuesto el marco normativo, hemos de recordar que este Consejo ya ha tenido ocasión de resolver casos similares al presente, por lo que se cuenta con una líneas doctrinales orientadoras de la resolución de supuestos como el que nos ocupa (entre otras, Resoluciones 66/2016, FJ 5º y 379/2018, FFJJ 4º y 5º).

Respecto al tratamiento que ha de darse a los datos relativos a las personas que efectivamente fueron adjudicatarias de los puestos de trabajo en el proceso selectivo correspondiente, o contratadas en el proceso de selección realizado, se acrecienta el interés público inherente al conocimiento de esta información por parte de la ciudadanía. En otros supuestos similares se concluye que el órgano reclamado ha de ofrecer el acceso al expediente identificando al adjudicatario, debiendo proceder a la anonimización de aquellos otros datos puramente personales del mismo que pueda contener el expediente, como los referentes al DNI, domicilio, estado civil, número de hijos, número de teléfono, fotos, dirección de redes sociales, así como, con mayor motivo, cualquier otro dato especialmente protegido en virtud de lo establecido en el artículo 15.1 LTAIBG.

En el caso que nos ocupa, desconoce el Consejo, al no haber respondido el Ayuntamiento a la solicitud de expediente realizada por este Consejo, si en la información solicitada se encuentran “categorías especiales de datos” derivados de planes de empleo para personas vulnerables, o en riesgo de exclusión social, u otros, cuya difusión conllevaría, para las personas contratadas, un sacrificio de su privacidad que resultaría excesivo para la satisfacción del interés público inherente a la divulgación de la información solicitada.

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

Así es; tal y como dispone el artículo 15.4 LTAIBG: *“No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”*. Ciertamente, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el presente caso, la armonización entre los diversos intereses en juego puede lograrse si el Ayuntamiento proporciona al reclamante la relación de contratos laborales realizados desde el 01/01/19 al 31/05/19 por el Ayuntamiento en las categorías de peón albañil y peón de limpieza viaria, períodos de contratación, importes recibidos, partida y programa presupuestario del gasto, previa disociación del nombre y apellidos de los contratados, DNI, así como cualquier posible referencia a planes específicos de los que se pudiera deducir alguna discapacidad o la pertenencia a algún colectivo especialmente



protegido. De este modo, el solicitante tendrá acceso a información relevante para conocer los elementos esenciales de la relación laboral pública, sin menoscabo alguno para los derechos de los afectados.

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de Mollina (Málaga) por denegación de información pública.

Segundo. Instar al citado Ayuntamiento a que, en el plazo de veinte días a contar desde el día siguiente al que se practique la notificación de la presente resolución, ofrezca al reclamante la información indicada en el Fundamento Jurídico Séptimo, dando cuenta de lo actuado a este Consejo en el mismo plazo.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Manuel Medina Guerrero

Esta resolución consta firmada electrónicamente