



RESOLUCIÓN 436/2023,de 19 de junio

Artículos: 2, 2 y DA 4ª LTPA; 15 y DA 1º LTAIBG; 10 LOLS

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX (en adelante, la persona reclamante) contra el Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor (Sevilla) (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

Reclamación: 525/2022

Normativa y abreviaturas: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); La Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 14 de octubre de 2022, la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 10 de septiembre de 2021, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a:

"[nombre de la persona reclamante] en calidad de Secretario Delegado de la Sección Sindical de[se cita sindicato]:

"EXPONE

"Que habiendo tenido conocimiento mediante el Pleno celebrado el pasado mes de agosto de 2021, de que se pretende aprobar el presupuesto en próximas fechas.

"SOLICITO

"Copia de las tablas salariales retributivas del 2021 que se pretende aprobar en dichos presupuestos, del personal laboral y funcionario, en las que se incluyan nombre y apellidos, puesto que desempeña y total de las retribuciones desglosadas.

"Derechos reconocidos en la Ley Orgánica de Libertad Sindical y Estatuto de los Trabajadores.



“Hago mención a la sentencia en la que el TS obliga al Gobierno a dar la lista de los empleados públicos a los sindicatos.

“Se trata de datos personales, sí, pero son esenciales para controlar enchufes en la contratación, irregularidades en los ascensos o cualquier tipo de arbitrariedad laboral en la Administración. También para conocer el funcionamiento del sector público, sus necesidades de plantilla, sus debilidades, sus vacantes Esa es la razón por la que el Tribunal Supremo ha obligado al Gobierno a facilitar a los sindicatos los nombres y apellidos de todos los empleados públicos. Las centrales vencen así una batalla de años contra el Ejecutivo, que se negaba a facilitarlos amparándose en la protección de datos personales de la plantilla. Sin embargo, según los magistrados, la labor sindical de fiscalización es más importante.

“La demanda, presentada en 2016 por Comisiones Obreras -sindicato al que se sumaron UGT y CSI-CSIF-, recordaba que el Convenio Colectivo Único de Personal Laboral al Servicio de la Administración del Estado de 2009 (el que regula las relaciones laborales del personal no funcionario) obligaba a todos los organismos dependientes del Gobierno a presentar un informe anual al organismo de control en el que están representadas las centrales (el CIVEA) con el grado de ocupación de sus respectivos puestos de trabajo. En estos documentos debía constar los apellidos y el nombre del titular de cada una de esas ocupaciones así como el domicilio de cada centro concreto donde las desempeñaran.

“Sin embargo, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se ha negado reiteradamente a facilitar esos informes a los representantes de los trabajadores. El departamento que dirige Cristóbal Montero ha argumentado que los nombres y apellidos de los trabajadores son datos de carácter personal protegidos por la Ley de Protección de Datos que solo podrían cederse con el permiso expreso de cada uno de los empleados públicos afectados. Para ello, se ha remitido a varios informes de la Agencia Española de Protección de Datos y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

“En uno de ellos, elaborado conjuntamente por ambos organismos, se mantenía, sin embargo, que esos datos podían cederse siempre que no se refirieran a temas sensibles -como la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad, la política económica o el secreto en procesos de tomas de decisión- o afecten a empleados en una situación de protección especial, como una víctima de violencia de género o un posible objetivo de una amenaza terrorista.

“Representación, vigilancia y control.

“Tras una primera sentencia de la Audiencia Nacional, que dio la razón a los sindicatos, el caso ha llegado al Supremo gracias al recurso de casación de la Abogacía del Estado. Y el Gobierno ha vuelto a perder. En su sentencia, la Sala de lo Social sostiene que los órganos de representación de los trabajadores y los delegados sindicales «son los únicos que tienen derecho a acceder a determinada información (...) para que puedan desarrollar las funciones de representación, vigilancia y control que les son propias».



“Los magistrados añaden que para cumplir con esa función que les atribuye la Constitución , es imprescindible que los sindicatos accedan «a determinados datos de los trabajadores a cuya representación y defensa se deben, sin que tal función se limite a sus propios afiliados». «Por consiguiente, estará justificado que la empresa (en este caso el Estado) comunique datos personales de los trabajadores a los representantes legales y sindicales», concluyen.

“La sentencia recuerda que hay datos personales que no se deben transmitir en estos casos, como el correo electrónico de cada trabajador o datos sensibles como los listados de empleados afiliados a un sindicato. Pero en el caso concreto de los trabajadores públicos, los nombres y apellidos y su asignación a cada puesto de trabajo son fundamentales para analizar aspectos como «la formación, titulación y especialización» o «para delimitar las circunstancias de las vacantes, su cobertura, orden de prioridades, sistemas de sustitución y de promoción ...». Conceptos que los sindicatos, como representantes de los trabajadores y defensores de sus derechos, tienen derecho a conocer.

“Adjunto también copia de Resolución de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Sevilla, en la que tras la denuncia de la Sección Sindical de CSIF contra el Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor, da la razón a CSIF y requiere al Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor a facilitarnos las tablas salariales en los términos solicitados”.

2. La persona reclamante presentó el 3 de agosto de 2022, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a:

“[nombre de la persona reclamante] en calidad de Secretario Delegado de la Sección Sindical de [se cita sindicato]:

“SOLICITA

“Copia de las tablas salariales retributivas del 2022, del personal laboral funcionario, en las que se incluyan nombre y apellidos, puesto que desempeña y total de las retribuciones desglosadas.

“Con fecha 10/09/2021 se solicitaron las tablas retributivas del 2021, del personal laboral y funcionario, petición que hasta la fecha no ha sido atendida”.

3. Aporta con el escrito de reclamación la siguiente documentación:

- copia de un escrito del sindicato comunicando la representación de la Sección Sindical por la persona reclamante.

- copia del escrito de fecha 4 de marzo de 2019 recibido por la persona reclamante procedente de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Sevilla en el que le comunica que *“de conformidad con lo dispuesto en el Art. 22 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en relación con el Art.10.3.1º de la Ley 11/85, de 2 de agosto, Orgánica de Libertad Sindical se ha requerido al*



Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor que aporte a las secciones sindicales copia de las tablas salariales vigentes en las que se debe especificar las identidad y el puesto de trabajo desempeñado por cada trabajador”.

- escrito presentado por la Sección sindical en el Ayuntamiento con fecha 20 de diciembre de 2021 de alegaciones a la aprobación inicial del Presupuesto de la entidad local para el ejercicio 2021, cuya alegación Cuarta manifiesta que no se han facilitado las tablas salariales solicitadas, *“lo que imposibilita la labor de representación, fiscalización, vigilancia y control a que tenemos derecho los sindicatos”.*

- escrito presentado por la Sección sindical en el Ayuntamiento con fecha 1 de septiembre de 2022 de alegaciones a la aprobación inicial del Presupuesto de la entidad local para el ejercicio 2022, cuya alegación Quinta manifiesta que no se han facilitado las tablas salariales solicitadas el 3 de agosto de 2022, *“lo que imposibilita la labor de representación, fiscalización, vigilancia y control a que tenemos derecho los sindicatos”.*

Tercero. Sobre la reclamación presentada.

En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha recibido respuesta de la entidad reclamada y se indica: *“El solicitante actúa en representación de la Sección Sindical [se cita sindicato] en el Excmo. Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor”.*

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 17 de octubre de 2022 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad 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 de fecha 17 de octubre de 2022 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. A la fecha de firma de este Resolución, no consta que la entidad reclamada haya contestado a la solicitud de expediente y alegaciones.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. 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. Consideraciones específicas sobre la competencia del Consejo.

1. El objeto de la solicitud de información fue el siguiente:

“Copia de las tablas salariales retributivas del 2021 que se pretende aprobar en dichos presupuestos, del personal laboral y funcionario, en las que se incluyan nombre y apellidos, puesto que desempeña y total de las retribuciones desglosadas”.

“Copia de las tablas salariales retributivas del 2022, del personal laboral funcionario, en las que se incluyan nombre y apellidos, puesto que desempeña y total de las retribuciones desglosadas.

La persona reclamante presentó su solicitud *“en calidad de Secretario Delegado de la Sección Sindical de [se cita sindicato]”* y alegando que lo solicitado son *“Derechos reconocidos en la Ley Orgánica de Libertad Sindical y Estatuto de los Trabajadores”.*

La Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical establece en su artículo 10.3 que:

“3. Los delegados sindicales, en el supuesto de que no formen parte del comité de empresa, tendrán las mismas garantías que las establecidas legalmente para los miembros de los comités de empresa o de los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas, así como los siguientes derechos a salvo de lo que se pudiera establecer por convenio colectivo:

1.º Tener acceso a la misma información y documentación que la empresa ponga a disposición del comité de empresa, estando obligados los delegados sindicales a guardar sigilo profesional en aquellas materias en las que legalmente proceda.”

A su vez, el artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores establece como derecho del Comité de Empresa de:

“ser informado y consultado por el empresario sobre aquellas cuestiones que puedan afectar a los trabajadores, así como sobre la situación de la empresa y la evolución del empleo en la misma, en los términos previstos en este artículo.

Se entiende por información la transmisión de datos por el empresario al comité de empresa, a fin de que este tenga conocimiento de una cuestión determinada y pueda proceder a su examen. Por consulta se entiende el intercambio de opiniones y la apertura de un diálogo entre el empresario y el comité de empresa sobre una cuestión determinada, incluyendo, en su caso, la emisión de informe previo por parte del mismo”.

A su vez, el artículo 65 establece que:



"2. Los miembros del comité de empresa y este en su conjunto, así como, en su caso, los expertos que les asistan, deberán observar el deber de sigilo con respecto a aquella información que, en legítimo y objetivo interés de la empresa o del centro de trabajo, les haya sido expresamente comunicada con carácter reservado.

3. En todo caso, ningún tipo de documento entregado por la empresa al comité podrá ser utilizado fuera del estricto ámbito de aquella ni para fines distintos de los que motivaron su entrega.

El deber de sigilo subsistirá incluso tras la expiración de su mandato e independientemente del lugar en que se encuentren."

Y el artículo 40.1 a) del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece como derecho de las Juntas de Personal y de los Delegados de Personal:

"a) Recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento"

Y el artículo 41.3 EBEP establece que:

3. Cada uno de los miembros de la Junta de Personal y ésta como órgano colegiado, así como los Delegados de Personal, en su caso, observarán sigilo profesional en todo lo referente a los asuntos en que la Administración señale expresamente el carácter reservado, aún después de expirar su mandato. En todo caso, ningún documento reservado entregado por la Administración podrá ser utilizado fuera del estricto ámbito de la Administración para fines distintos de los que motivaron su entrega

2. La Disposición Adicional Cuarta LTPA establece que:

1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.

2. Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

3. En este sentido, esta ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.

Esta Disposición ha sido interpretada por el Tribunal Supremo en varias sentencias que concluyen que, en los supuestos que exista un régimen específico de acceso a la información, ya sea completo o parcial, resultará de aplicación preferente la normativa específica, y supletoriamente, la de transparencia. La Sentencia 483/2022, de 7 de febrero, indica expresamente, reiterando la postura de las Sentencias de 8 de marzo de 2021 y 18 de marzo de 2021:



“La doctrina que se establece en la sentencia transcrita, en el sentido de que determinadas regulaciones sectoriales que afectan en parte al derecho de acceso a la información parciales no constituyen un régimen alternativo que desplace a la Ley de Transparencia, la hemos reiterado posteriormente en varias ocasiones, como las sentencias de 10 de octubre de 2020 (RC 3846/2019), 19 de noviembre de 2020 (RC 4614/2019), 29 de diciembre de 2020 (RC 7045/2019) y 25 de enero de 2021 (RC 6387/2019).

Debemos ahora avanzar en la determinación del alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley de Transparencia, precisando qué debemos entender por un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la Ley de Transparencia. Así, hemos de aclarar, en primer lugar, que sin duda hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella. En este sentido, conviene subrayar que, en contra de lo que se ha alegado en ocasiones, la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia. La disposición adicional primera dispone literalmente lo contrario, tanto en el apartado 2 como en el tercer apartado, que se refiere de forma expresa al carácter supletorio de la Ley de Transparencia en el sector medioambiental, que tiene un régimen específico de acceso a la información de rango legal en la Ley 27/2006, de 18 de julio.

Sin embargo, más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia, en diversos ámbitos sectoriales, de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios. Pues bien, hemos de precisar que en estos casos, aunque no se trate de regímenes completos, tales regulaciones parciales también resultan de aplicación de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley de Transparencia, manteniendo ésta su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en dicha Ley, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación sectorial parcial.

Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información, como lo es el de los límites de éste, aunque no se configuren como un tratamiento global y sistemático del derecho, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria”.

De esta doctrina se desprende que aunque exista un régimen jurídico específico de acceso, la Ley de Transparencia mantiene su aplicación supletoria en lo no previsto, y por ello, si la regulación específica no establece lo que podríamos denominar un “régimen propio y específico de recursos” adaptado a la naturaleza de la materia de que se trate, resultará de aplicación supletoria el artículo 24 de la LTAIBG y será admisible la



reclamación prevista en el mismo, cuya resolución compete a este Consejo. Esto es, la competencia del Consejo para conocer de la reclamación no depende de que exista o no un régimen específico de acceso, sino de que la regulación específica, completa o parcial, del acceso, prevea un sistema de recursos.

3. A la vista de lo indicado anteriormente, este Consejo considera que la solicitud de información realizada debe tramitarse acorde a la normativa de transparencia, al no existir un régimen específico -ni total ni parcial- de acceso a la información, por los motivos que indicamos a continuación.

Y es que la solicitud de información ha sido presentada por una Sección Sindical. Sin embargo, y pese al contenido de la reclamación, el derecho de información contenido en el artículo 10.3 LOLS se reconoce a los Delegados Sindicales, y no a la Sección Sindical. Y así lo ha establecido la jurisprudencia desde la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 1998 (Sala Cuarta, rec. Casación 1521/1997):

“Y es claro, porque el invocado artículo 10.3.1 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical no extiende la prevención del mencionado artículo 64 del Estatuto al Sindicato, sino únicamente a los Delegados sindicales de las Secciones establecidas por los afiliados a Sindicato que cuente con presencia en los órganos de representación unitaria de los trabajadores. Cuando se niega la información como derecho propio del Sindicato no se infringe ninguno de los preceptos alegados por el recurso.”

En este mismo sentido se han pronunciado la misma Sala en Sentencia de 15 de julio de 2015 (Rec. Casación 115/2014).

Y es que la persona que representa a la Sección Sindical ostenta el cargo de Secretario Delegado, pero no se justifica ni afirma ser Delegado Sindical ni miembro del Comité de Empresa.

Por lo tanto, la persona solicitante ejerció su derecho a la información pública reconocido en la normativa de transparencia, y por tanto, la tramitación de la solicitud y de esta reclamación deben hacerse acorde a esta normativa.

Tercero. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido



desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto las solicitudes fueron presentadas el 10 de septiembre de 2021 y el 3 de agosto de 2022 y la reclamación fue presentada el 14 de octubre de 2022. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Cuarto. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública.

1. Constituye “información pública” a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, “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].

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.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

“La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...” (Fundamento de Derecho Sexto).



3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

4. Por último, en cuanto a las consideraciones generales a tener en cuenta en la Resolución de la Reclamación, establece el apartado primero de la Disposición Adicional Cuarta LTPA “la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo”, redacción idéntica a la contenida, como precepto básico, en la Disposición adicional primera, apartado 1, LTAIBG. Igualmente, el apartado segundo de las citadas disposiciones adicionales establece que “Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”.

Quinto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

1. La persona reclamante solicitó acceso a:

“Copia de las tablas salariales retributivas del 2021 [...], del personal laboral y funcionario, en las que se incluyan nombre y apellidos, puesto que desempeña y total de las retribuciones desglosadas.

“Copia de las tablas salariales retributivas del 2022, del personal laboral funcionario, en las que se incluyan nombre y apellidos, puesto que desempeña y total de las retribuciones desglosadas”.

Este Consejo ha tenido ocasión de subrayar la relevancia que, para nuestro sistema de transparencia, tiene la información incluida en este ámbito material, afirmando reiteradas veces que:

«En lo que se refiere a la gestión de recursos humanos al servicio de la Administración Pública las exigencias de transparencia de la información deben ser escrupulosamente atendidas, pues, además de suponer un evidente gasto de fondos públicos, los procesos selectivos correspondientes han de estar basados en los principios de igualdad, mérito y capacidad. Dada la relevancia de este sector de la gestión pública, no ha de extrañar que la propia LTPA lo mencione repetidas veces entre los asuntos objeto de publicidad activa, ya que exige a las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de la Ley que publiquen información relativa a “las relaciones de puestos de trabajo, catálogo de puestos o documentos equivalentes referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales” [art. 10.1 g)], así como a “los procesos de selección del personal” [art. 10.1 k)]”

Lo solicitado es “información Pública”, al tratarse de documentos, o contenido, que obran en poder de la entidad reclamada, y han sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA.

Pues bien, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública, que no consta que la persona reclamante haya recibido la información solicitada y



que no ha sido alegada por la entidad reclamada ninguna causa de inadmisión ni ningún límite que permita restringir el acceso a la misma, este Consejo debería estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información que referíamos en el fundamento jurídico anterior.

2. Sin embargo, y pesa a la ausencia de alegaciones de la entidad reclamada, este Consejo no puede obviar que la información solicitada contiene datos de carácter personal.

Como es sabido, las relaciones entre el derecho de acceso a la información y el derecho fundamental a la protección de datos se regulan en el artículo 15 LTAIBG.

El referido artículo 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 especialmente protegidos a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 15.1 LTAIBG (origen racial, salud, vida sexual, datos genéticos o biométricos, o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen 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”*.

En un segundo nivel de protección, el artículo 15.2 LTAIBG incluye los datos personales meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano interpelado, para lo que establece una regla general de accesibilidad, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

Para el resto de datos personales (artículo 15.3 LTAIBG), la Ley establece una regla general de ponderación de los intereses en juego, tomando particularmente en consideración cuatro criterios.

A estas previsiones, debemos añadir que la LTPA establece como obligaciones de publicidad activa la publicación de las relaciones de puestos de trabajo, catálogo de puestos o documentos referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales (artículo 10.1 g). Además obliga a la publicación de la identidad de las personas responsables de las unidades administrativas (artículo 10.1 c).

Por otra parte, y si bien no resulta de aplicación a este Consejo, hemos venido utilizado como criterio hermenéutico en este tipo de reclamaciones el Criterio Interpretativo 1/2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sobre las obligaciones en materia de acceso a la información pública sobre las relaciones de puestos de trabajo. En el mismo, se indica en su apartado II que *“En principio y con carácter general, la información referida a la RPT, catálogo o plantilla orgánica, con o sin identificación de los empleados o funcionarios ocupantes de los puestos, se consideran datos meramente identificativos relacionados con la organización,*



funcionamiento o actividad pública del órgano que modo que, conforme al artículo 15, número 2 de la LTAIBG, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación, se concederá el acceso a la información".

Continúa el Criterio Interpretativo indicado:

"Ello no obstante y en todo caso:

(...).

Tampoco se facilitará cuando el acceso afecte a uno o varios empleados o funcionarios públicos que se encuentren en una situación de protección especial-p. ej. la de víctima de violencia de género o la de sujeto a una amenaza terrorista- que pueda resultar agravada por la divulgación de la información relativa al puesto de trabajo que ocupan.

En este último caso, si el órgano, organismo o entidad responsable de la información tuviera conocimiento o pudiera deducir razonablemente de la información de la que dispusiese que alguno o alguno de los empleados concernidos por una solicitud de información pudiera hallarse en una situación de protección especial, deberá recabar del o los afectados la información necesaria para dilucidar si efectivamente se da el supuesto y proceder en consecuencia con la respuesta"

En un sentido similar, y con base en este Criterio, el Consejo estatal se pronunció en una respuesta a una consulta planteada por el Consejo de Transparencia de la Región de Murcia, de 27 de octubre de 2015, relativa a la legalidad de la publicación de la identificación de las personas que ocupan los puestos de la relación de puestos de trabajo, si bien referido al cumplimiento de una obligación de publicidad activa.

A su vez, la doctrina de los Tribunales ha afirmado el carácter público de los datos identificativos de los empleados públicos, con las citadas garantías de seguridad en determinados casos (Sentencia 956/2021 de la Audiencia Nacional de 18 de marzo):

"La identificación de quienes ostentan un empleo público es la regla general. Los nombramientos de prácticamente todos los funcionarios públicos son publicados en los diarios oficiales y de general conocimiento. Solo cuando una ley expresamente autoriza la confidencialidad de la identidad del empleado público puede mantenerse ésta reservada, así como cuando pueda comprometer otros derechos constitucionales prevalentes.

El artículo 15.2 de la Ley de Transparencia, corroborando las anteriores afirmaciones, "con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano".



Puede mantenerse la confidencialidad sobre datos personales, especialmente aquellos que faciliten la localización de las personas o de su centro de trabajo, cuando pueda comprometerse la integridad física de los empleados públicos, por ejemplo, en los casos de empleadas que tengan protección por razones de violencia de género. Pero fuera de estos casos, no puede hablarse de que la identidad del empleado sea un dato personal que pueda el afectado oponerse a que se divulgue”

3. La información solicitada incluye por tanto datos de carácter personal, que este Consejo considera que deben encuadrarse en el supuesto del artículo 15.2 LTAIBG, por los motivos que se indican a continuación.

Aunque la información solicitada incluye información retributiva y por tanto excede del concepto de datos meramente identificativos contenido en el citado artículo 15.2, también es cierto que esta información, la información retributiva anual de cada puesto de trabajo, debe estar publicada en cumplimiento de la obligación de publicidad activa prevista en el artículo 10.1. g) LTPA, por lo que bastaría con dar acceso a la identidad de los empleados y su puesto de trabajo y vincularla a la información retributiva que debería estar publicada. Se trata por tanto de información pública o que debería estar publicada. Por ello, este Consejo considera que la información a conceder debe encuadrarse en el supuesto del artículo 15.2 LTAIBG ya que en realidad únicamente se estaría solicitando la identidad y el puesto de trabajo.

Debe advertirse que este Consejo considera que, a la vista de la solicitud de información, la información retributiva a facilitar será la correspondiente al puesto de trabajo que desempeñe cada empleado, pero no aquella correspondiente a los complementos personales que pudiera haber percibido, como productividad, trienios u otros complementos personales.

Procede por tanto conceder el acceso, si bien, teniendo en cuenta las salvedades contenidas en el artículo 15.2 LTAIBG, este Consejo debe advertir que si la entidad responsable de la información considera, motivadamente, que el acceso a la identidad de los empleados pudiera afectar a otros derechos constitucionales que pudieran prevalecer sobre el interés público en el acceso (integridad física o moral, intimidad, etc.), antes de resolver debe practicar el trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG para disponer de una información que permita una valoración más acertada de los intereses en juego y determinar si la prevalencia de esos derechos impide la divulgación. En tal caso, por tanto, el órgano reclamado debe retrotraer el procedimiento en el plazo máximo de diez días desde la notificación de esta Resolución, debiendo informar a la persona solicitante de esta circunstancia.

Y deberá resolver el procedimiento en el plazo máximo de resolución previsto en la normativa que le resulte de aplicación, contado igualmente desde la notificación de esta Resolución, sin perjuicio de la suspensión del plazo derivada del artículo 19.3 LTAIBG.

La resolución que ponga fin a dicho procedimiento, o la ausencia de respuesta transcurrido el plazo máximo de resolución, podrá ser reclamada potestativamente ante este Consejo, circunstancia que deberá ponerse de manifiesto en su notificación en aplicación de lo previsto en el 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.



En cualquier caso, este Consejo es consciente de las dificultades (o imposibilidad) que conllevaría dar trámite de alegaciones a todos los posibles empleados afectados del Ayuntamiento. Por ello, entendemos que, en su caso, la sustitución de la notificación individual del trámite por una consulta a la o las Juntas de Personal y a los Comités de Empresa, así como a los sindicatos con representación en el Ayuntamiento y que no estén incluidos en esos órganos unitarios, junto con una publicación general del trámite en aplicación del artículo 45 LPAC en el Boletín Oficial de la Provincia u otros trámites similares (publicación en tablón de anuncios, intranet de la entidad, etc.) podría dar cumplimiento al trámite previsto en el artículo 19.3 LTBG de una manera satisfactoria.

Además, la entidad deberá tener en cuenta las siguientes apreciaciones:

a) Si la entidad reclamada tuviera conocimiento preciso de algunos empleados públicos que pudieran estar en situación de riesgo especial por la naturaleza de las funciones que desempeñan (puestos con especial situación de riesgo), deberá notificar individualmente el trámite del artículo 19.3 LTAIBG.

b) Si la entidad reclamada tuviera conocimiento preciso de algunos empleados públicos que estuvieran en situación personal de riesgo especial (víctima de violencia de género, amenaza terrorista o similares), este Consejo considera que la revelación de su identidad supondría un riesgo innecesario para la integridad física y moral, por lo que esta información no se facilitará. Si concurriera esta circunstancia, la información del resto de integrantes de los centros o unidades se proporcionará de manera que se impida la identificación de aquellas personas.

c) En el caso de las personas que ocupen puestos de la plantilla del Cuerpo de Policía Local de la localidad, este Consejo considera que la revelación de su identidad supondría un riesgo innecesario para la integridad física y moral de estos miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, debido al carácter de las funciones que desarrollan. Bastará en este caso con identificar a la persona mediante el número de agente o similar.

Sexto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

En la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.



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

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

“Copia de las tablas salariales retributivas del 2021 [...], del personal laboral y funcionario, en las que se incluyan nombre y apellidos, puesto que desempeña y total de las retribuciones desglosadas.

“Copia de las tablas salariales retributivas del 2022, del personal laboral funcionario, en las que se incluyan nombre y apellidos, puesto que desempeña y total de las retribuciones desglosadas”.

Si la entidad reclamada considera, motivadamente, que el acceso a la identidad de los miembros pudiera afectar a otros derechos constitucionales que pudieran prevalecer sobre el interés público en el acceso a dicha información (integridad física o moral, intimidad, etc.), deberá practicar el trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, en los términos del apartado tercero del Fundamento Jurídico Quinto.

Todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

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

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente.