



RESOLUCIÓN 473/2023,de 14 de julio

Artículos: 2, 24 LTPA; 24 LTAIBG.

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

Reclamación: 203/2023.

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).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 6 de marzo de 2023 la persona reclamante interpone ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 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).

Con fecha de 14 de marzo de 2023 el organismo estatal la remite al CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante, el Consejo), teniendo entrada en éste el 15 de marzo de 2023.

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

La persona reclamante presentó el 6 de marzo de 2023, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

“listado de retribuciones en cuanto a gratificaciones y productividades dietas desde enero de 2015 hasta el mes de marzo del presente año 2023 de todos los componentes de la plantilla del Ayuntamiento de Arcos de la Frontera”.

Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El 20 de marzo de 2023 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 por correo electrónico el 20 de marzo de 2023 a la Unidad de Transparencia respectiva.



2. El 20 de abril de 2023 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo.

Justifica la entidad reclamada la tardanza en responder al requerimiento del Consejo en el error ocurrido en su registro de salida, ya que la documentación se remitió a este Consejo inicialmente el 3 de abril de 2023, y debido a un fallo informático no se registró dicha remisión lo que motivó que se volviera a remitir con fecha 19 de abril de 2023.

Entre la documentación remitida se incluye la respuesta ofrecida a la persona solicitante el día 30 de marzo de 2023.

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. 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 la solicitud fue presentada el 6 de marzo de 2023, y la reclamación fue presentada el mismo día, por lo que no se había iniciado el plazo para interponer la reclamación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 LTPA en relación con 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”*).

Este hecho supondría la inadmisión de la reclamación al haberse presentado anticipadamente al inicio del plazo para reclamar ante este Consejo. Sin embargo, tras nuestra Resolución 773/2022 y otras similares (Resolución 774/2022, 775/2022 y 788/2022), este Consejo ha modificado su doctrina sobre las reclamaciones presentadas antes de la finalización del plazo máximo de resolución, que tal y como ocurre en este caso, deben admitirse a trámite. A modo de resumen, tal y como se indica en la Resolución 773/2022:

“Por lo tanto, y a la vista del razonamiento antes indicado y de los pronunciamientos judiciales reproducidos, aunque se reconociera que la presentación de la reclamación formulada fue anticipada, el criterio más favorable para la persona interesada y que evita una interpretación demasiado rigorista y formalista que deje vacío de contenido el derecho a reclamar, permite considerar que tal reclamación es subsanable por el mero transcurso del tiempo, lo que unido al principio básico de economía procesal, determina que deba admitirse la reclamación formulada”.

Tercero. 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.

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

1. La persona reclamante solicitó acceso a:

“retribuciones en cuanto a gratificaciones y productividades dietas, desde enero de 2015 hasta el mes de marzo del año 2023, de todos los componentes de la plantilla del Ayuntamiento de Arcos de la Frontera”.

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.

La presente reclamación tiene su origen en una solicitud con la que se pretendía acceder a diversa información sobre gastos de personal de la entidad reclamada. Asunto sobre el que este Consejo ha tenido oportunidad de pronunciarse en reiteradas ocasiones, como hicimos en el FJ 5º de la Resolución 70/2018, de 7 de marzo:

“En línea de principio, el gasto de personal es un concepto que incide en un ámbito cuya relevancia en el marco de la legislación reguladora de la transparencia ya fue destacada por este Consejo en la citada Resolución 32/2016, haciéndonos así eco de la posición predominante en la órbita jurídica a la que pertenecemos: «Como ya afirmara el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (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, especialmente en materia de gastos de personal»».

La solicitud formulada requiere el acceso al listado de las retribuciones percibidas por la plantilla de la entidad reclamada entre enero de 2015 y marzo de 2023, en relación con tres conceptos retributivos distintos: dietas (indemnizaciones de servicio), gratificaciones (retribuciones complementarias percibidas por los servicios extraordinarios realizados fuera de la jornada normal) y productividad (destinada a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo).

Pues bien, analizado el contenido de la documentación remitida, que la entidad reclamada acredita haber puesto a disposición de la persona reclamante, este Consejo concluye que del examen de dicha documentación se desprende que, además de estar desordenada, no se proporcionan de manera clara y separada los importes que se perciben por cada uno de los conceptos requeridos (gratificaciones, productividad, dietas). Se facilitan respecto al periodo de tiempo enero de 2015 a marzo de 2023, dos listados: un listado con el nombre de la persona, la "gratificación", puesto, mes y año, referido al Cuerpo de Policía Local y otro listado con el nombre, puesto, "gratificación", mes y año, referido al resto del personal de la entidad municipal. Sin embargo, en el texto introductorio a la tabla en la que se incluye la información se indica que *"solicitando listado de retribuciones en cuanto a GRATIFICACIONES, PRODUCTIVIDADES Y DIETAS"*. No queda claro pues si la información proporcionada es únicamente de gratificaciones o a la suma de todas las cantidades

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 de manera adecuada 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, más bien al contrario, ha remitido cierta información a la persona reclamante, 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.

La entidad reclamada deberá aclarar si la información proporcionada incluye las cantidades percibidas por los tres conceptos; o por el contrario, únicamente incluye las gratificaciones extraordinarias. En este último caso, la entidad habría de facilitar la información al resto de conceptos solicitados (productividad y dietas).

2. Sin embargo, este Consejo no puede obviar que la información facilitada por la entidad contenía datos personales, ya que incluía la identidad de los empleados públicos que habían percibido las gratificaciones.

Y es que el objeto de la solicitud fue conocer las *"retribuciones en cuanto a gratificaciones y productividades dietas, desde enero de 2015 hasta el mes de marzo del año 2023, de todos los componentes de la plantilla del Ayuntamiento de Arcos de la Frontera"*, pero no se solicitó expresamente que se identificara a los componentes de la plantilla que hubieran percibido las retribuciones. La entidad reclamada concedió el acceso sin tener en cuenta en contenido del artículo 15 LTAIBG, que como es sabido, regula las relaciones



entre el derecho de acceso y el derecho a la protección de datos, lo que hubiera exigido determinadas comprobaciones y actuaciones que ya hemos descrito en nuestra doctrina sobre solicitudes de acceso a información sobre retribuciones personales (por todas, la Resolución 635/2022).

Este Consejo entiende que la entidad debería haber optado por la aplicación de artículo 15.4LTAIBG (*"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"*) y ofrecer la información disociada, esto, de un modo que impidiera la identificación de los perceptores (empleado 1, empleado 2, etc., agrupándolos por departamentos, áreas u otros modos que garantizaran la disociación). De esta manera, se hubiera dado respuesta expresa a la solicitud de información sin necesidad de realizar un tratamiento de datos personales.

Por ello, este Consejo considera que el resto de información que la entidad debe facilitar (productividad y dietas) debe ponerse a disposición previa disociación de datos personales, identificando a cada perceptor con alguna referencia (empleado 1, empleado 2... o sistema similar) que garantice la disociación de datos personales. La información podrá facilitarse agrupada por departamentos o áreas siempre que se garantice la disociación, especialmente en el caso de los miembros del Cuerpo de Policía Local, ya que dadas sus especiales funciones, su anonimato debe estar especialmente protegido.

3. En resumen, la entidad reclamada deberá facilitar la información correspondiente a *"retribuciones en cuanto a (...) productividades dietas, desde enero de 2015 hasta el mes de marzo del año 2023, de todos los componentes de la plantilla del Ayuntamiento de Arcos de la Frontera"*, previa disociación de datos personales, en los términos del apartado anterior.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

"toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".

Igualmente, el Considerando 26 afirma:



“(...). Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. (...)”

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y 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:

“retribuciones en cuanto a gratificaciones y productividades dietas, desde enero de 2015 hasta el mes de marzo del año 2023, de todos los componentes de la plantilla del Ayuntamiento de Arcos de la Frontera”.



La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada previa disociación de datos personales, identificando a cada perceptor con alguna referencia (empleado 1, empleado 2.... o sistema similar) que garantice la disociación de datos personales. La información podrá facilitarse agrupada por departamentos o áreas siempre que se garantice la disociación, especialmente en el caso de los miembros del Cuerpo de Policía Local, ya que dadas sus especiales funciones, su anonimato debe estar especialmente protegido.

Todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamento Jurídico Cuarto y Quinto.

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.