RESOLUCIÓN 503/2023,de 13 de julio

Artículos: 15.2 LTAIBG.

Asunto: Reclamación interpuesta por la Asociación San Roque Vivo (en adelante, la persona reclamante), representada por *XXX*, contra Agua y Residuos del Campo de Gibraltar S.A., (ARCGISA), (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

Reclamación: 74/2023.

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); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 25 de enero de 2023 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 26 de diciembre de 2022 ante la entidad reclamada solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

"1.- Se nos remita la documentación acreditativa de los distintos nombramientos en esta empresa pública de [nombre de la persona cuyos datos se solicitan], con las competencias que tenga dentro de la misma.

"2.- Copia de la nómina correspondiente al mes de diciembre de 2022 o, en su caso, las retribuciones recibidas a lo largo de los últimos 12 meses".

2. La entidad reclamada contestó la petición el 25 de enero de 2023 con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

"ARCGISA no reconoce legitimación alguna a esa Asociación a efectos de proporcionarle la información solicitada y ello por cuanto que:

"• No se acredita la representación de la ASOCIACIÓN SAN ROQUE VIVO.

"• Facilitar la información y documentación solicitada de cualquier empleado de ARCGISA, no sólo lesionaría su derecho a la intimidad, sino que, asimismo, supondría una infracción de la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

"• No se ha justificado, siquiera mínimamente, por qué se considera necesario o conveniente obtener y ceder la repetida información, y, por tanto, esa Asociación carece de legitimación.

"En todo caso, ponemos en su conocimiento que en el portal de transparencia de esta entidad podrán obtener la información relativa al organigrama general de la plantilla de esta entidad, las competencias y currículums de los miembros del Consejo de Administración y del Director General de ARCGISA, así como informe sobre las retribuciones básicas de todas las categorías de su plantilla (https://arcgisa.es/entidad/)".

Tercero. Sobre la reclamación presentada.

En la reclamación presentada se indica:

"En este caso la respuesta de la entidad reclamada, empresa pública perteneciente a la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, solicitaba documentación sobre empleado público que podría ser directivo y de nombramiento directo.

"En cuanto a los motivos de la entidad reclamada en primer lugar destacar que la solicitud se presentó a través de la Diputación Provincial de Cádiz de forma telemática, usando el certificado de representante expedido por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, para el cual es necesario acreditar la representación previamente.

"Sobre que la información solicitada vulnere la normativa sobre protección de datos de carácter personal entendemos que no ya que se trata de documentos que justifiquen sus cargos, competencias y forma de nombramiento, así como las retribuciones públicas que ha percibido. El nombre y apellidos de la persona contratada es de público conocimiento ya que se ha obtenido de actas publicadas por la propia empresa en internet.

"En cuanto a la justificación de nuestros motivos no es necesaria conforme a la normativa de transparencia.

"Por lo cual presentamos la siguiente RECLAMACIÓN ante la negativa a facilitar la información pública solicitada".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 13 de febrero de 2023 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El 14 de febrero de 2023 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 14 de febrero de 2023 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 2 de marzo de 2023 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. La entidad manifiesta lo siguiente, en lo que ahora interesa:

> *"SEGUNDO. Del trámite de audiencia a [nombre de la persona cuyos datos se solicitan].*
>
> *"Iniciado el presente procedimiento, se ha concedido trámite de audiencia a [nombre de la persona cuyos datos se solicitan] a través de oficio de fecha 01/03/2023 (documento nº 3) conforme prevé el art. 19.3 LTAIBG. No habiendo transcurrido el plazo de 15 días allí previsto para obtener una respuesta de la misma, ARCGISA no está en disposición de informar sobre su parecer respecto de aquella información que sobre la misma se requiere.*
>
> *"No obstante lo anterior, tan pronto se tenga respuesta, esta se unirá al expediente respecto del que ese Consejo solicita copia, ampliando, si fuera el caso, las presentes alegaciones a la vista de la respuesta de [nombre de la persona cuyos datos se solicitan].*
>
> *"TERCERO. Oposición de ARCGISA.*
>
> *"1. Inadmisión de la solicitud.*
>
> *"Con carácter previo al análisis pormenorizado de cada una de las peticiones efectuadas por la Asociación San Roque Vivo, conviene poner de manifiesto que la documentación y datos solicitados contienen datos de carácter personal cuya revelación, en relación con la obligación de publicidad activa impuesta a ARCGISA, debe ser debidamente ponderada conforme a lo indicado en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG).*
>
> *"ARCGISA es consciente de que las solicitudes no deben motivarse, conforme al artículo 17.3 de la LTAIBG: «El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud».*
>
> *"Dado que la documentación e información solicitada contienen datos de carácter personal, y teniendo en cuenta lo resuelto por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos recientemente frente a reclamaciones presentadas por la Asociación San Roque Vivo, ARCGISA debe actuar con especial cautela y valorar, no solo una posible limitación de acceso a la información pretendida, sino incluso el eventual ejercicio abusivo, por parte de esa Asociación, de los derechos que les asisten por virtud de la legislación, tanto estatal como andaluza, sobre transparencia, lo que es del todo punto contrario al espíritu de estas normas y se prohíbe expresamente en el artículo 7 del Código Civil.*

"En efecto, tras una petición previa de la misma Asociación, a fin de poder identificar a la Responsable de Administración, y que fue desestimada por el Consejo, se apunta por la Asociación en su solicitud que conocería este dato como consecuencia de acta (que no identifica), pero no puede ARCGISA (ni el Consejo al que nos dirigimos) entrar en el juego que propone la Asociación para conseguir, indirectamente, ese objetivo. Parece intuirse que por la Asociación San Roque Vivo se trata de averiguar la identidad de aquella persona sobre la que se solicitaba información en el expediente referido a la Resolución 819/2022, y corresponderá a ese Consejo evitar tal circunstancia para que, además, sus resoluciones anteriores no queden sin efecto.

"Sin embargo, conforme al antecedente expuesto (que dio lugar a la citada Resolución 819/2022) entendemos que estaría justificada una motivación, esto es, una explicación del porqué se solicitan los datos que se piden (por más que, en cuanto al fondo, resulte improcedente, como veremos), pues parece existir en la actitud de la Asociación cierta animadversión personal hacia [nombre de la persona cuyos datos se solicitan], siendo así que, sin una motivación de la solicitud, pese a la resolución anterior, desconocemos si la misma responde a una motivación espuria e incompatible con la finalidad propia que anima la legislación de transparencia, supuestos que determina la inadmisión al amparo del artículo 18.1.e) de la LGTBG:

"«Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: (...) e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley».

"La falta de motivación de su solicitud, aparte de la inadmisión, impide a esta entidad inclinarse por el otorgamiento y aceptación de la misma, por los concretos motivos que a continuación se analizan.

"2. Subsidiaria desestimación de la solicitud.

"Respecto de la solicitud de «documentación acreditativa de los distintos nombramientos en esta empresa pública (...) con las competencias que tenga dentro de la misma».

"Debemos comenzar recordándoles que la ya citada LTAIBG determina en el artículo 6.1, respecto de la información institucional, organizativa y de planificación que debe facilitar ARCGISA, que la misma se materializa en la publicación de un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional.

"En un mismo sentido, se pronuncia la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA) en su artículo 10.1.c), añadiendo, además, la identificación de las personas responsables de las unidades administrativas.

"Ambos artículos van referidos a altos cargos y ejecutivos dentro de la empresa, en especial al Consejo de Administración y director general, no siendo ninguno de estos puestos el ocupado por [nombre de la persona cuyos datos se solicitan], y ello tal y como reconoció el Consejo de Transparencia en resolución anterior.

"Tal y como, además, se ha podido verificar por parte de ARCGISA, no sólo el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía aboga por la cumplimentación de este trámite respecto de los altos cargos que conforman la entidad en cuestión (sujetos sobre los que, además, se entiende que debe facilitarse esta información conforme a los artículos 10 y 11 de la LTAIBG, por ejemplo), sino que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su Resolución de 16 de septiembre de 2016, ha resuelto, respecto de la información que por su parte se solicita, que sólo es dable la entrega de listados por niveles y denominación genérica de los puestos de trabajo, sin identificación de personas y del puesto concreto, sin incluir deducciones y desglose de los conceptos retributivos.

"Por tanto, y dado que [nombre de la persona cuyos datos se solicitan] no ostenta ninguno de los meritados cargos dentro de la organización de ARCGISA, no resulta pertinente atender la solicitud de información directa y personal sobre la misma.

"En todo caso, y señalando aquella Asociación para justificar indiciariamente su petición que:«En este caso la respuesta de la entidad reclamada, empresa pública perteneciente a la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, solicitaba documentación sobre empleado público que podría seer directivo y de nombramiento directo».

"Hemos de recordarle que ante su anterior petición de información (de la que derivó el expediente RES-PA [nnnnn]-2022, ese Consejo de Transparencia (Resolución PA [nnnnn]-2022, de 1 de marzo de 2022) determinó:

> *"«Dicho esto, el Consejo ha podido constatar —en la sección "+Arcgisa" > "Organigrama"— la publicación del organigrama de la empresa societaria, cuya información se ajusta precisamente a la interpretación que este Consejo viene ofreciendo en sus resoluciones acerca de este concepto previsto en el art. 10.1 c) LTPA —[entre otras, Resolución PA- 31/2017 (FJ 4º), PA-1/2017 (FJ 3º) y PA-26/2017 (FJ 5º), si bien en estos casos la entidad denunciada se trataba de Ayuntamientos]—, en cuanto "representación gráfica de la organización [...] que permite conocer de forma fácil, sencilla y sintética la estructura orgánica [...], los niveles de jerarquía y las relaciones existentes entre los distintos órganos".*
>
> *"Por otra parte, en cuanto a la identificación de las personas responsables de los órganos de la entidad denunciada, tras analizar la sección dinámica —'slider' o carrusel de imágenes— que figura en la pagina inicial de la web corporativa, este órgano de control ha podido advertir la inserción de un enlace a otra página web de la empresa (denominada «ARCGISA Comunicación») en la que se incluyen sendos apartados denominados «Consejeros delegados» y «Consejo de Administración», cuyos enlaces web resultan coincidentes con los facilitados por la empresa en sus alegaciones. Examinado el contenido que ofrecen ambos apartados se puede apreciar la publicación del nombre y apellidos de cada una de las personas que ostentan dicha condición (en el primer caso), así como el de las integrantes del órgano societario (en el segundo), junto a los «currículum vitae» de las personas integrantes de dicho órgano societario (salvo en el supuesto de una de ellas)».*

"Es decir, que la información que hoy se dice «necesaria» está a su disposición en el Portal de Transparencia de esta entidad tal y como puede comprobarse en el siguiente enlace: "https://www.arcgisa.es/Arcgisa/entidad.jsp

"- Respecto de la solicitud de «copia de la nómina correspondiente al mes de diciembre de 2022 o, en su caso, las retribuciones recibidas a lo largo de los últimos 12 meses».

"Sobre este particular, es decir, en lo relativo a la información económica de la entidad y su personal, debemos remitirnos al artículo 8 de la LTAIBG, siendo de especial interés el apartado 1 del mismo, letra f), la cual especifica que «la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria» que debe ser publicada por ARCGISA engloba:

«f) Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo».

"En este sentido, cuando la Ley refiere los altos cargos, habla del Consejo de Administración, consejero delegado o director general, entre otros cargos de similar responsabilidad.

"A pesar de lo anterior, se pone en conocimiento de la Asociación San Roque Vivo y de ese Consejo de Transparencia que, a mayor abundamiento, ARCGISA también tiene publicadas las retribuciones básicas de todas las categorías de su plantilla:

"[pantallazo de la web donde figura 'Retribuciones básicas por puesto de la plantilla de ARCGISA'].

"Información que, nuevamente, le recordamos, pueden consultar en el enlace anteriormente facilitado.

"Por otro lado, y alegada la eventual vulneración de la protección del derecho fundamental a la intimidad consagrada en el artículo 18.1 de la Constitución Española, en caso de facilitarse la documentación e información interesada, ARCGISA, conforme a lo expuesto en los párrafos que anteceden, ha procedido a realizar la ponderación indicada en el ya citado artículo 15.3 de la LTAIBG, siendo patente, a juicio de esta parte, que no existe interés prevalente en el sentido solicitado respecto de [nombre de la persona cuyos datos se solicitan]. Y es que, insistimos, la documentación solicitada contiene datos de carácter personal y retributivos respecto de los que no existe interés público alguno en su divulgación, lo que tampoco ha justificado esa Asociación.

"Lo anterior es defendido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el cual viene denegando últimamente la cesión de dicha información personal (resoluciones 906/2019, de 18 de marzo, y 103/2020, de 1 de junio) y convierte la protección de datos personales en un derecho prevalente y absoluto.

"En todo caso, es necesario recordar que ese Consejo de Transparencia explicitó en su Resolución 819/2022, de 16 de diciembre de 2022 que, debido al patente riesgo contra la integridad de los trabajadores de Arcgisa para asociarlos a determinados expedientes, no era procedente revelar la

identidad de los mismos, y ello, en la línea de no revelar la identidad de los mismos, para hacer prevalecer la protección de los datos de carácter personal.

"Por tanto, y en base a lo expuesto, entendemos que lo procedente es, en primer lugar, inadmitir la solicitud formulada y, en todo caso, que se desestime la misma por prevalecer la protección de datos de carácter personal. Y, en todo caso, la resolución de la reclamación presentada por esa Asociación se habrá de realizar de tal modo que no permita a la Asociación, directa o indirectamente, identificar a [nombre de la persona cuyos datos se solicitan] como Responsable de Administración, pues es precisamente lo que ya le fue denegado a esa Asociación por, insistimos, Resolución de fecha 16 de diciembre 2022".

3. Consta en el expediente escrito de fecha 1 de marzo de 2023 de la entidad reclamada dirigido a la persona cuyos datos se solicitan, mediante el que se le remite la solicitud de información y la reclamación presentada, concediéndole plazo de alegaciones a los efectos previstos en el artículo 19.3 LTAIBG.

Con fecha 16 de marzo de 2023 la entidad reclamada aporta a este Consejo el escrito de alegaciones presentado el 13 de marzo de 2023 por la persona cuyos datos se solicitan, *"manifestando su rechazo al suministro de la información requerida"* y *"justificando los motivos de su negativa".*

4. Con fecha 11 de mayo de 2023 el Consejo solicita a la entidad reclamada que, en virtud del principio de colaboración entre las Administraciones previsto en los artículos 3 y 141 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, notifique trámite de audiencia a la tercera persona afectada, para que pueda formular alegaciones que a su derecho convenga, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24.3 LTAIBG.

5. Con fecha 9 de junio de 2023 tiene entrada en el Consejo escrito de la entidad reclamada en el que se *"ratifica en las alegaciones de 2 de marzo de 2023, donde ya defendíamos, al igual que la interesada, la improcedencia de trasladar los datos solicitados por la reclamante"*, y junto al que remite escrito de alegaciones de 8 de junio de 2023, de la tercera persona interesada, en el que expone su total oposición a que se facilite la información solicitada por parte de ARCGISA.

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.i) LTPA, al ser la entidad reclamada una sociedad mercantil participada en su integridad por 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 respondida el 25 de enero de 2023 y la reclamación fue presentada el mismo día 25 de enero de 2023, 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.

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. Antes de entrar a analizar el contenido de la presente reclamación debemos hacer referencia a los antecedentes de la misma.

Con fecha 11 de agosto de 2021 la persona reclamante presentó, ante la entidad reclamada, una solicitud de información, en la que, entre otras peticiones solicitaba la *"copia de la documentación administrativa que identifique a la Directora del Área de Administración responsable de las peticiones de pago a los ciudadanos apartándose totalmente del procedimiento administrativo común".*

Ante la negativa de la entidad reclamada a facilitar dicha información, la persona reclamante interpone, el 13 de agosto de 2021, ante este Consejo la reclamación *[nnnnn]*/2021, que se resuelve mediante Resolución 147/2022, de 25 de febrero.

En la citada Resolución 147/2022, este Consejo acuerda, respecto a esta pretensión (identificación de la Directora del Área de Administración) lo siguiente:

> *"[...] constatada la inobservancia de lo previsto en el citado art. 19.3 LTAIBG en el procedimiento de resolución de la solicitud por parte de la entidad reclamada, procede retrotraer el procedimiento, con base en el artículo 119.2 LPAC, al momento en que se conceda el citado trámite de alegaciones a quien pueda resultar afectado por la información solicitada, y seguir la tramitación correspondiente hasta dictar resolución expresa".*

2. La entidad reclamada dio cumplimiento a la Resolución 147/2022, concediendo a la tercera persona interesada cuyos datos se solicitaban, el trámite previsto en el artículo 19.3 LTAIBG, que establece lo siguiente: *"Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación".*

La tercera persona interesada mostró en sus alegaciones (7 de abril de 2022) su "total oposición" al acceso a la información solicitada (su identificación) argumentando, por un lado, que su actuación (en el ejercicio de las funciones de su puesto de trabajo) se entendían realizadas por la entidad reclamada (*"como ente autónomo y con personalidad jurídica propia")*, y por otro lado, en las consecuencias que pudieran derivarse de dicha identificación para su integridad física y moral, su derecho a la libertad y seguridad y su derecho a la intimidad personal y familiar.

La entidad reclamada dicta Resolución el 8 de abril de 2022 considerando dichas alegaciones "legítimas y motivadas" denegando por ello el acceso a la información.

Ante esta Resolución denegatoria, la persona reclamante vuelve a interponer, el 27 de abril de 2022, una nueva reclamación ante este Consejo (Reclamación *[nnnnn]*/2022) que finaliza con la Resolución 819/2022, de 16 de diciembre.

En la Resolución 819/2022 este Consejo desestima la reclamación sustentando dicha desestimación en que, aunque lo solicitado es información pública conforme a la definición del artículo 2 LTPA, contiene datos personales y 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, y en concreto en este caso, en el apartado segundo. Decíamos en dicha Resolución 819/2022:

"A la vista de la información solicitada, los datos personales afectados se encuadrarían en el artículo 15.2 LTAIBG, que permite el acceso a los mismos salvo que «prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación».

"La persona afectada se opuso al acceso, alegando el riesgo a su integridad física y moral debido a que las personas usuarias podrían responsabilizarle de las consecuencias de los impagos (cortes de suministro). Igualmente, relata acontecimientos pasados que han exigido la contratación de un servicio de seguridad. La entidad reclamada aceptó tales alegaciones y denegó el acceso.

"Este Consejo comparte la resolución dictada por los motivos que se indican a continuación.

"El artículo 15.2 LTAIBG establece una regla general de accesibilidad a los datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad de las entidades públicas. Pero también establece una cláusula de salvaguarda, para aquellos casos en los que pudiera prevalecer el derecho a la protección de datos u otros derechos constitucionalmente protegidos.

"En este sentido, 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 nuestro supuesto, y a la vista de las alegaciones presentadas por la persona afectada y que han sido aceptadas por la entidad reclamada, el acceso a la identidad de la persona que firma las comunicaciones relativas a impagos y posibles cortes de suministro implicaría un riesgo para su integridad física y moral que excede del sacrificio exigido a los empleados públicos. De hecho, a la vista de las alegaciones presentadas, ya han ocurrido altercados en la sede de la entidad que han justificado aparentemente la contratación de un servicio de seguridad.

"Para la toma de esta decisión, debemos tener en cuenta también que, tal y como de indica en el expediente, las decisiones sobre los pagos o reclamaciones de pagos deben imputarse a la propia entidad reclamada en ejercicio de las funciones que tiene atribuidas. [...]".

3. Con la nueva solicitud de información de la que trae causa la reclamación que ahora resolvemos, la persona reclamante solicita, respecto a la tercera persona cuyos datos identificativos ha obtenido, según manifiesta, "*de actas publicadas por la propia empresa en internet",* dos pretensiones.

Por un lado, la *"documentación acreditativa de los distintos nombramientos en esta empresa pública de [nombre de la persona cuyos datos se solicitan], con las competencias que tenga dentro de la misma".*

Por otro lado, la *"nómina correspondiente al mes de diciembre de 2022 o, en su caso, las retribuciones recibidas a lo largo de los últimos 12 meses".*

La entidad reclamada responde a la solicitud denegando la información ya que "*no reconoce legitimación alguna a esa Asociación a efectos de proporcionarle la información solicitada".* A pesar de la denegación, facilita un enlace al portal de transparencia de la entidad reclamada donde consta información relativa al *"organigrama general de la plantilla de esta entidad, las competencias y currículums de los miembros del Consejo de Administración y del Director General de ARCGISA, así como informe sobre las retribuciones básicas de todas las categorías de su plantilla".*

Considera la entidad reclamada en su respuesta, como motivos para denegar la información los siguientes:

En primer lugar, que la persona que firma la solicitud de información no acredita la representación de la asociación reclamante.

No puede este Consejo estar de acuerdo con esta afirmación, pues tanto la solicitud como la reclamación se han presentado firmadas de manera telemática con el certificado de representante de persona jurídica, para cuya obtención es requisito previo la acreditación de la identidad del representante. Por tanto, queda acreditada la representación de la asociación.

En segundo lugar, que no *"se ha justificado, siquiera mínimamente, por qué se considera necesario o conveniente obtener y ceder la repetida información".*

Respecto a la necesidad de justificar los motivos para requerir información, la legislación reguladora de la transparencia no exige que se motive la solicitud, según se expresa en términos inequívocos el art. 17.3 LTAIBG: *"El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso de la información".* Y si bien es cierto que

"podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución", el precepto concluye afirmando categóricamente que *"la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud".*

La misma entidad reclamada reconoce que no es necesario motivar las solicitudes de información en sus alegaciones.

En suma, al carecer de fundamento esta alegación de la entidad reclamada, no puede denegarse el acceso a la información pretendida por la solicitante por este motivo.

En tercer lugar, que facilitar la información lesionaría el derecho a la intimidad del empleado público cuyos datos se proporcionan y supondría una infracción de la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

La persona reclamante, sin embargo, entiende que no se vulnera dicha normativa ya que "*se trata de documentos que justifiquen sus cargos, competencias y forma de nombramiento, así como las retribuciones públicas que ha percibido. El nombre y apellidos de la persona contratada es de público conocimiento ya que se ha obtenido de actas publicadas por la propia empresa en internet".*

4. Pues bien, no podemos resolver esta reclamación de manera independiente olvidando sus antecedentes sino que debemos resolverla en el contexto de lo resuelto anteriormente por este Consejo en las reclamaciones referidas a la misma persona cuyos datos se solicitan (reclamaciones en las que coinciden igualmente persona reclamante y entidad reclamada).

Así lo ha entendido también la entidad reclamada que decide actuar con "*especial cautela y valorar, no solo una posible limitación de acceso a la información pretendida, sino incluso el eventual ejercicio abusivo, por parte de esa Asociación, de los derechos que les asisten por virtud de la legislación, tanto estatal como andaluza, sobre transparencia, lo que es del todo punto contrario al espíritu de estas normas y se prohíbe expresamente en el artículo 7 del Código Civil".*

Considera la entidad reclamada que, tras su negativa a proporcionar la identificación de la persona cuyos datos se solicitan, negativa amparada por nuestra Resolución 819/2022, la persona reclamante ha logrado su objetivo por otros medios y ahora solicita nuevas pretensiones también relacionadas con la persona cuya identificación le fue denegada.

La entidad reclamada en sus alegaciones apela a este Consejo a fin de que se evite "*tal circunstancia para que, además, sus resoluciones anteriores no queden sin efecto".*

Y justifica su postura de no facilitar la información con el argumento de la ausencia de motivación en el hecho de que la nueva solicitud puede responder a *"una motivación espuria e incompatible con la finalidad propia que anima la legislación de transparencia, supuestos que determina la inadmisión al amparo del artículo 18.1.e) de la LGTBG:«Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: (...) e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley».*

Sin entrar a conocer la causa de inadmisión (carácter abusivo), que no ha sido invocada por la entidad reclamada sino en las alegaciones recibidas durante la tramitación de la reclamación, este Consejo debe considerar las pretensiones de la nueva solicitud de información con relación a sus antecedentes, manteniendo ahora también el criterio contenido en su Resolución 819/2022, aunque con matizaciones debido a las características de las nuevas pretensiones.

Y estas nuevas pretensiones se refieren, respecto a una persona concreta, a los nombramientos y competencias de la misma como empleada en la entidad reclamada así como a sus retribuciones.

5. En cuanto a la pretensión de conocer, respecto a la persona en cuestión, nombramientos y competencias en la entidad reclamada, dicha entidad reclamada se refiere a las obligaciones de publicidad activa que le conciernen y a las que da adecuado cumplimiento mediante la publicación del organigrama "*actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional",* publicando dichos datos respecto a los Consejeros Delegados y Consejo de Administración.

Sin embargo, no podemos estar de acuerdo con la entidad reclamada en que *"dado que [nombre de la persona cuyos datos se solicitan] no ostenta ninguno de los meritados cargos dentro de la organización de ARCGISA, no resulta pertinente atender la solicitud de información directa y personal sobre la misma".*

La publicidad activa, en cuyo ámbito se resolvió la denuncia a la que se refiere la entidad reclamada (Resolución PA 10-2022, de 1 de marzo de 2022), obliga a publicar determinados datos que no coinciden con los que pueden solicitarse mediante el ejercicio del derecho de acceso.

Así, presentada una solicitud de información pública (en el ejercicio del derecho de acceso), si dicha información ya ha sido publicada, la resolución que resuelva la solicitud de acceso podrá limitarse a indicar cómo puede accederse a ella (artículo 22.3 LTAIBG) por lo que la entidad reclamada puede optar entre proporcionar a la persona interesada directamente la información solicitada o bien identificar el link o enlace exacto que dé acceso de forma directa e inequívoca a dicha información.

Pero si dicha información no es objeto de publicidad activa, por no encontrarse en las enumeraciones de la legislación de transparencia, ello no impide que cualquier ciudadano pueda solicitar la información a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, como ha sucedido en el presente caso, conforme al concepto de "información pública" del artículo 2 LTPA

6. Debemos pues dilucidar si las pretensiones presentadas relacionadas con la persona cuya identificación se resolvió no conceder, deben verse satisfechas. Este Consejo debe mantener el criterio seguido en su Resolución 819/2022, ser consecuente con la misma y considerar que, en casos concretos, y éste es uno de ellos, la regla general de accesibilidad cede ante el "*derecho a la protección de datos u otros derechos constitucionalmente protegidos"* (artículo 15.2 LTAIBG).

De otro modo se podría poner en riesgo la "*integridad física y moral*" de la persona afectada, riesgo que "*excede del sacrificio exigido a los empleados públicos*".

Así, en las alegaciones al trámite de audiencia que este Consejo ha concedido a la tercera persona afectada se insiste en que en relación con determinados puestos y con las actuaciones que en ellos han de llevarse a cabo como consecuencia de las responsabilidades asociadas a veces se han producido situaciones desagradables con los clientes y usuarios de los servicios que gestiona la empresa, situaciones que pueden entrañar un riesgo en cuanto a la seguridad como consecuencia de una indebida y errónea personificación en ellos del eventual perjuicio que se les pudiere causar. Igualmente pone de manifiesto que ya en anteriores ocasiones se ha producido altercados con usuarios disconformes con las medidas adoptadas por ARCGISA, lo que ha provocado que la empresa se viera abocada a contratar un servicio de seguridad privada, *"...servicio que, una estando presente de manera continua y permanente en el lugar en el que se atiende a los clientes y usuarios en esta empresa, no han sido pocas las ocasiones en que ha tenido que acudir a los Cuerpos de Seguridad de Estado que han acudido a las instalaciones de ARCGISA con el fin de desalojar el edificio o evitar altercados mayores con los y las trabajadoras de esta empresa".*

Por ello, procedería desestimar la presente reclamación en lo que corresponde a esta petición.

7. Por último, y respecto a la pretensión de conocer las retribuciones de la persona en cuestión, la entidad reclamada, aunque en principio considera que tan solo debe proporcionar dichos importes respecto a "*altos cargos y máximos responsables*" (en su caso, Consejeros Delegados e integrantes del Consejo de Administración), admite que *"tiene publicadas las retribuciones básicas de todas las categorías de su plantilla".*

Y así es, en su Portal de Transparencia figura un apartado denominado "RETRIBUCIONES BÁSICAS POR PUESTO DE LA PLANTILLA DE ARCGISA" en el que se facilitan los importes de las retribuciones de los puestos, clasificados por Grupos y Áreas, y desglosados por conceptos retributivos (salario base, complemento de destino, complemento específico, total y bruto anual).

Sin embargo, no es esta la información solicitada, ya que la petición se refería a la " *nómina correspondiente al mes de diciembre de 2022 o, en su caso, las retribuciones recibidas a lo largo de los últimos 12 meses".* Esto es, a la nómina del mes de diciembre de 2022 o a las retribuciones brutas del ejercicio 2022, que incluyen tanto las retribuciones del puesto de trabajo como las personales (antigüedad, productividad, etc.).

La entidad no habría por tanto respondido a esta petición, sin que, en este caso, pueda argumentar la relación de esta petición con la Resolución 891/2022, ya que en aquel caso no fueron objeto de la petición las retribuciones.

Este Consejo ha tenido oportunidad de pronunciarse en reiteradas ocasiones, sobre el acceso a la información retributiva, 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*

parágrafo: «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».

Este Consejo mantiene una consolidada línea doctrinal sobre el acceso a las retribuciones personales de los empleados públicos (por todas, la Resolución 635/2022), línea en la que resulta de especial relevancia el Criterio Interpretativo conjunto 1/2015, de 24 de junio, formalizado entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, relativo al "*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, etc. y las retribuciones de sus empleados o funcionarios").* Y para la aplicación de este Criterio resulta esencial conocer el puesto de trabajo ocupado por el empleado del que se solicita la información.

Este Consejo no puede obviar que valorar el acceso a la información retributiva solicitada requería por tanto afirmar el o los puestos de trabajo desarrollados por la persona de la que se solicita la información, lo que supondría, indirectamente, conceder el acceso a la información denegada mediante la Resolución 891/2022 y reiterada con la solicitud objeto de esta reclamación.

Por ello, en coherencia con lo indicado en el apartado anterior, y en aplicación del artículo 22.3 LTAIBG ("*Cuando la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud*"), procede desestimar igualmente este extremo de la reclamación.

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

RESOLUCIÓN

Único. Desestimar la Reclamación.

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.