RESOLUCIÓN 518/2023,de 1 de agosto

Artículos: 15 y 19.3 LTAIBG

Asunto: Reclamación interpuesta por *XXX* por denegación de información pública, contra el Ayuntamiento de Vélez-Málaga (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

Reclamación: 257/23

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).

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 1 de abril 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 ante la entidad reclamada, las siguientes solicitudes:

2. a) Mediante presentación, de fecha 17 de junio de 2022, solicitó que: *"(...) se proceda de forma urgente, a dar cumplimiento a lo acordado por el Pleno de la Corporación, en las sesiones celebras en fecha 27 de noviembre de 2020 y 28 de enero de 2022, debiendo adoptarse acuerdo por la Junta de Gobierno Local, donde por un lado, se incluyan en la valoración del puesto de trabajo que actualmente desempeño, las nuevas funciones asignadas, dentro de la ficha denominada "Descripción del puesto de Jefe de Servicio de Participación Ciudadana (PAR [nnnnn])", por otro***, *tras una nueva valoración del puesto, se modifique la puntuación otorgada en el documento denominado, "Acta de Calificación del puesto de Jefe de Servicio de Participación Ciudadana (PAR [nnnnn]) (...)"; "(...), se proceda a abonarme con efectos retroactivos a la entrada en vigor del Reglamento Orgánico regulador del Consejo Social de la Ciudad de Vélez-Málaga, fecha, desde cuando comienzo a ejercer de forma efectiva las funciones encomendadas, un complemento de productividad de 1.250 euros/mes, por el ejercicio de las funciones de Secretaria del Consejo Social de la Ciudad de Vélez- Málaga".*

b) Por medio de escrito, de fecha 4 de octubre de 2022, reiteró la solicitud consignada en el literal anterior y solicitó que: *"(...) se me facilite la identidad de la autoridad y del personal funcionario responsable de la tramitación y ejecución de los siguientes documentos: - Acuerdo de Pleno de 28 de enero de 2022; - Escrito*

presentado por esta funcionaria en fecha 17 de junio de 2022, registrado con número [nnnnn] - Y del presente escrito.

(...) copia de todas las resoluciones/decretos, por las que se concede un complemento de productividad a funcionarios de esta Entidad, desde el inicio del presente mandato Corporativo hasta la fecha de presentación del presente escrito, petición amparada en el artículo 5.4 del Real Decreto 861/1986 de 25 de abril, y que en nada se ve afectada por lo previsto en el art. 15 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y art. 26 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía".

c) Con fecha 26 de enero de 2023, la parte solicitante reiteró las peticiones citadas precedentemente y solicitó que: *"(...) se me facilite, de forma inmediata la identidad de la autoridad y de todo el personal funcionario responsable en la tramitación y ejecución de los siguientes acuerdos y escritos: - Acuerdo de Pleno de fecha 27 de noviembre de 2020. - Acuerdo de Pleno de 28 de enero de 2022. - Escrito presentado por esta funcionaria en fecha 17 de junio de 2022, registrado con número [nnnnn]. - Escrito presentado por esta funcionaria en fecha 4 de octubre de 2022, registrado con número [nnnnn]. - Y del presente escrito. La petición de la identidad de los funcionarios responsables, se extiende para todo aquel que haya tenido o tenga (actualmente), la responsabilidad sobre la dirección de dicho departamento y por tanto, la responsabilidad para instar la tramitación y ejecución, tanto de los acuerdos plenarios como de los escritos presentados por esta funcionaria".*

"(...) copia de todas las resoluciones/decretos, por las que se concede un complemento de productividad a funcionarios de esta Entidad, desde el inicio del presente mandato Corporativo hasta la fecha de presentación del presente escrito, petición amparada en el artículo 5.4 del Real Decreto 861/1986 de 25 de abril, y que en nada se ve afectada por lo previsto en el art. 15 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y art. 26 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía".

La entidad reclamada puso a disposición una respuesta, mediante Decreto Nº513/2023, de 9 de febrero de 2023, con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

> *"(...)*
>
> ***3.*** *PRIMERO.- Elevar a Comisión de Valoración de Puestos, por ser el órgano competente, la modificación de la valoración del puesto Jefe de Servicio de Participación Ciudadana (PAR [nnnnn]) con inclusión de las nuevas funciones asignadas como Secretaria del Consejo Social de la Ciudad en virtud de la asignación de funciones realizadas mediante Acuerdo del Pleno de la Corporación de 28 de enero de 2022. y modificación del nivel del complemento, debiendo ser dicha Comisión quien valore si se dan los requisitos para dicha valoración.*
>
> *SEGUNDO.- Elevar a Comisión de Valoración de Puestos, la modificación del nivel de complemento por el ejercicio de las nuevas funciones asignadas, al ser dicho órgano el competente para dicha modificación, tras examinar los requisitos y condiciones para dicha modificación.*

TERCERO.- Desestimar la solicitud del complemento de productividad, ya que no consta informe/propuesta alguno del Concejal Delegado competente en el que se proponga su otorgamiento, tal y como establece el punto 6 del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 16 de marzo de 2020, tal y como se ha expuesto en el Fundamento de Derecho decimocuarto.

CUARTO.- Notificar en legal forma a la interesada conforme lo dispuesto en el art. 40 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a la interesada así como a la Comisión de Valoración de Puestos (...)".

Tercero. Sobre la reclamación presentada

1. En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

" (...) Por acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de Vélez-Málaga de fecha 27 de noviembre de 2020, se prueba el Reglamento orgánico del Consejo Social de la Ciudad,en cuyos arts. 31 y 32, se crea el puesto de Secretario del Consejo Social de la Ciudad, el cual será desempeñado por la jefe de Servicio de Participación Ciudadana, puesto, que vengo ocupando desde hace más de 10 años. Posteriormente, el Pleno de la Corporación acuerda en fecha, 28 de enero de 2022, procede a designarme formalmente como Secretaria del Consejo Social de la Ciudad de Vélez-Málaga, acordando revalorar, el puesto de trabajo que desempeño, al ser necesario incorporar y cuantificar el ejercicio de las nuevas funciones asignadas, sin perjuicio de que en tanto se realiza dicha valoración, se abonen las retribuciones complementarias (complemento de productividad), correspondientes al ejercicio de las funciones asignadas. Debiendo informar, que ambos acuerdos Plenarios, NO han sido ejecutados hasta la fecha, pese a la obligación legal prevista entre otros, en los arts.38 y 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sobre la ejecutividad de los actos administrativos y la inmediatez de sus efectos.

"Ante dicha situación, a todas luces anómala e ilegal, me veo obligada en fecha 17 de junio de 2022, a solicitar la ejecución expresa de lo ya acordado por el Pleno de la Corporación, siendo reiterado nuevamente en fecha, 4 de octubre de 2022 y 26 de enero de 2023. Solicitando en estos dos últimos escritos:
- Que se me facilite la identidad de la autoridad y del todo el personal técnico responsable de la tramitación y de los mentados acuerdos plenarios, así como de los escritos presentados por esta parte, en base a lo previsto en el art. 53.1b) y 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.
- Copia de todas las resoluciones/decreto por las que se concede un complemento de productividad a funcionarios de dicha Entidad desde el inicio del presente mandato corporativo, en base al derecho que asiste a esta parte recogido en el art. 5.4 Real Decreto 861/1986 de 25 de abril por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local.
En fecha 13 de febrero de 2023 se me notifica Decreto del Alcalde 513/2023 de 8 de febrero por el que se desestiman mis pretensiones, si bien se IGNORA, LA PETICIÓN DE INFORMACIÓN SOLICITADA.
Por todo lo expuesto, SOLICITO:
Que se requiera al Ayuntamiento de Vélez-Málaga para que se me facilite la información solicitada en los

mentados escritos de fecha 4 de octubre de 2022 y 26 de enero de 2023, al ser esencial para la defensa de los intereses de esta parte".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 17 de abril 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 misma fecha a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 2 de mayo de 2023 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en los siguientes términos:

> *"En atención a su requerimiento en base a reclamación con ref: SE-[nnnnn]-2023, en donde solicita copia de las resoluciones/decretos relativas al otorgamiento de la productividad desde el inicio del presente mandato corporativo, se le adjunta remite la misma, así como copia los acuerdos de los de Plenos indicados, en los que sólo se tiene constancia que fue trasladado a esta unidad de Recursos Humanos el Acuerdo de Pleno de 28 de enero de 2022".*

3. El 9 de junio de 2023, este Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. Asimismo, se comunica a la persona reclamante solicitud de subsanación, requiriéndose que se aporte copia de la documentación que se dice adjuntar en la reclamación, especialmente copia acreditativa de la presentación de la solicitud de información pública ante el órgano reclamado.

El 9 de junio de 2023, la persona solicitante subsanó su reclamación, acompañando copia de los antecedentes requeridos.

4. El 23 de junio de 2023, se comunicó a la persona solicitante el Acuerdo de Ampliación del plazo máximo de resolución del procedimiento de la reclamación en análisis.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

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 4 de octubre de 2022, y reiterada el 26 de enero de 2023, y la reclamación fue presentada el 1 de abril de 2023. 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.

Debe advertirse que la reclamación que nos ocupa se ciñe a reclamar dos de las peticiones de información contenidas en las solicitudes de información presentadas con fechas 4 de octubre de 2022 y 26 de enero de 2023, en concreto *"...la identidad de la autoridad y del todo el personal técnico responsable de la tramitación y de los mentados acuerdos plenarios, así como de los escritos presentados por esta parte..."* y "*Copia de todas las resoluciones/decreto por las que se concede un complemento de productividad a funcionarios de dicha Entidad desde el inicio del presente mandato corporativo...*". El Decreto del Alcalde- Presidente núm. 513/2023, de 8 de febrero, por el que se da respuesta a la solicitud efectuada por la persona reclamante el 17 de junio de 2022, reiterado el 4 de octubre de 2022, no ofrece ninguna respuesta a las dos peticiones indicadas, motivo por el cual el mismo no ha sido considerado como resolución expresa de tales peticiones de información, estimándose que respecto a las mismas se ha producido el silencio administrativo negativo.

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 presente reclamación se circunscribe a la falta de entrega de la información consignada en los escritos de fecha 4 de octubre de 2022 y 26 de enero de 2023. En concreto, se solicitaba acceso a:

> **"**L*a identidad de la autoridad y de todo el personal funcionario responsable en la tramitación y ejecución de los siguientes acuerdos y escritos: - Acuerdo de Pleno de fecha 27 de noviembre de 2020. - Acuerdo de Pleno de 28 de enero de 2022. - Escrito presentado por esta funcionaria en fecha 17 de junio*

de 2022, registrado con número [nnnnn]. - Escrito presentado por esta funcionaria en fecha 4 de octubre de 2022, registrado con número [nnnnn]. - Y del presente escrito. La petición de la identidad de los funcionarios responsables, se extiende para todo aquel que haya tenido o tenga (actualmente), la responsabilidad sobre la dirección de dicho departamento y por tanto, la responsabilidad para instar la tramitación y ejecución, tanto de los acuerdos plenarios como de los escritos presentados por esta funcionaria".

"(...) copia de todas las resoluciones/decretos, por las que se concede un complemento de productividad a funcionarios de esta Entidad, desde el inicio del presente mandato Corporativo hasta la fecha de presentación del presente escrito, petición amparada en el artículo 5.4 del Real Decreto 861/1986 de 25 de abril, y que en nada se ve afectada por lo previsto en el art. 15 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y art. 26 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía".

2. En relación con el acceso a la información correspondiente a la productividad y otros complementos, 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 linea 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 orbita jurídica a la que pertenecemos: "Como ya afirmara el Tribunal de Justicia de la Union Europea (Sentencia de 20 de mayo de 2003, Osterreichischer 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 publicas" (§ 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 publica en general a ser informados de la utilización de los ingresos públicos, especialmente en materia de gastos de personal".

En este caso se solicita la entrega de "*(...) las resoluciones/decretos, por las que se concede un complemento de productividad a funcionarios de esta Entidad, desde el inicio del presente mandato Corporativo hasta la fecha de presentación del presente escrito (...)*".

Lo solicitado constituye inequívocamente *"información pública"* a los efectos de artículo 2. a) LTPA (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).

La entidad reclamada ha remitido a este Consejo diversa información relativa a la solicitud planteada, en concreto, copia del Acuerdo Plenario, de fecha 28 de enero de 2022 y copia de las resoluciones que conceden complemento de productividad. Sucede, sin embargo, que es a la propia persona solicitante a quien se debe ofrecer la información, pues, como hemos tenido ya ocasión de señalar en anteriores decisiones, son los poderes públicos a los que se pide la información los "obligados a remitirla

directamente a la persona que por vía del ejercicio de derecho de acceso haya manifestado su interés en conocerla", toda vez que no es finalidad de este Consejo, "ciertamente, convertirse en receptor o transmisor de esta información pública, sino velar por el cumplimiento del ejercicio de este derecho de acceso a la misma en los términos previstos en la LTPA y que la información llegue al ciudadano solicitante por parte del órgano reclamado" (por todas, las Resoluciones 59/2016, de 20 de julio, FJ 5º; 106/2016, de 16 de noviembre, FJ 4º; 111/2016, de 30 de noviembre, FJ 3º; 122/2016, de 14 de diciembre, FJ 5º; 55/2017, de 12 de abril, FJ 3º).

Por consiguiente, en esta ocasión, al igual que hacíamos en todas las resoluciones citadas, debemos concluir que es la entidad reclamada, y no este órgano de control, quien debería poner directamente a disposición de la persona interesada la información que atañe a la solicitud en cuestión. De ahí que la ausencia de respuesta alguna por parte del órgano o entidad reclamada a la persona interesada determine, a efectos formales, la estimación de la reclamación.

3. No obstante lo anterior, en la documentación remitida a este Consejo, consistente en las resoluciones que aprueban el establecimiento del complemento de productividad a determinados empleados municipales, quedan plenamente identificados los empleados afectados.

Habida cuenta de que la *"productividad"* es un concepto retributivo vinculado a la persona que ocupa el puesto, estos casos suscitan por naturaleza el problema de conciliar el derecho de acceso con el derecho a la protección de los datos personales de los afectados.

El punto de partida para la elucidación de estas controversias es, por consiguiente, el artículo 26 LTPA, que dice así: *"De conformidad con lo previsto en la legislación básica de acceso a la información pública, para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública que contengan datos personales de la propia persona solicitante o de terceras personas, se estará a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre"*. Se trata, como es palmario, de una norma de remisión dinámica, por lo que la referencia a la Ley Orgánica 15/1999 ha de entenderse efectuada a la actualmente vigente Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD).

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 LTAIBGD -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, a la que añade cuatro criterios de interpretación para aplicar a esa ponderación. Entre estos criterios, se encuentra el de "La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

Ahora bien, en la medida en que los datos personales que suelen aparecer en la información concerniente a la *"productividad"* no son reconducibles a las mencionadas categorías especiales de datos, cuya divulgación — como hemos visto— exigiría el previo consentimiento del afectado o que estuviese amparada por una norma con rango de ley, habrá de estarse a lo dispuesto en el art. 15.3 LTAIBG: *"Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal."*

Pues bien, a la hora de examinar la corrección de la ponderación ex art. 15.3 LTAIBG efectuada por las Administraciones interpeladas, este Consejo ha venido habitualmente resolviendo estos asuntos concernientes al complemento de productividad a la luz del 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"* (véanse, por ejemplo, las Resoluciones 70/2018, 352/2018 y 88/2019).

A este respecto debemos señalar que, aun cuando no sean jurídicamente vinculantes para este Consejo, los criterios interpretativos emanados del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno constituyen, ciertamente, un notable auxilio hermenéutico para abordar la resolución de los casos concretos, y de hecho a ellos hemos recurrido en algunas de nuestras Resoluciones con el objeto de reforzar nuestras argumentaciones. Y, como es obvio, resulta asimismo pertinente invocar con tal alcance los Criterios Interpretativos conjuntamente acordados entre dicho Consejo y la Agencia Española de Protección de Datos tendentes a encauzar cómo opera el derecho a la protección de datos personales como límite de la transparencia. Todo ello sin olvidar — como señala literalmente el propio Criterio Interpretativo 1/2015

en su encabezamiento— que su ámbito de aplicación se proyecta al *"alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal"*; y que, según se reconoce en sus Antecedentes, *"los criterios interpretativos fijados por los dos organismos mencionados han de entenderse de forma suficientemente flexible y genérica en su aplicación a los distintos supuestos concretos que pudieran plantearse, ya que el análisis de las circunstancias concurrentes en el caso es decisivo para la aplicación de los criterios"*.

Comoquiera que sea, de conformidad con las pautas trazadas en el citado Criterio Interpretativo 1/2015, hemos venido sosteniendo que la ciudadanía tiene derecho a conocer qué cantidades percibe en concepto de productividad un empleado público que desempeñe un puesto no directivo de libre designación de nivel 30, 29 o 28, o equivalentes, puesto que en estos supuestos el interés público en la divulgación de esta información debe prevalecer, con carácter general, sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal. Argumento que resulta extensivo a los puestos de personal eventual, así como al personal directivo, con la única excepción de que alguna persona de dicho colectivo se encuentre en una situación de especial protección (p. ej. víctima de violencia de género o persona sujeta a amenaza terrorista) que desaconseje que se revele su identidad.

Y en lo concerniente al resto de empleados públicos no incluidos en el grupo anterior, es decir, aquellos que ostenten puestos inferiores a nivel 28 o equivalentes, ha venido entendiendo este Consejo con alcance general que ofrecer la información sobre lo percibido individualmente en concepto de productividad supondría un sacrificio excesivo de la privacidad del servidor público concernido.

4. Así las cosas, y con base en la referida argumentación, este Consejo considera en este asunto que la ciudadanía tiene derecho a conocer, por vía del ejercicio del derecho de acceso a la información, qué cantidades percibe en concepto de retribución, gratificación, dietas, o productividad, un empleado público que desempeñe un puesto comprendido entre dichos niveles (28, 29 y 30). Argumento que resulta extensivo a los puestos de personal eventual, así como al personal directivo o con consideración de alto cargo.

En todo caso, debemos aclarar que, tal y como indicamos anteriormente, las directrices incluidas en el Criterio Interpretativo deben entenderse *"de forma suficientemente flexible y genérica en su aplicación a los distintos supuestos concretos que pudieran plantearse, ya que el análisis de las circunstancias concurrentes en el caso es decisivo para la aplicación de los criterios"*. Esta flexibilidad y una interpretación sistemática conducen a incluir en este grupo a los puestos de trabajo de nivel inferior pero que desarrollen funciones de jefatura, como las jefaturas de servicios o puestos similares y que sean seleccionados por sistema de libre designación o similares, así como aquellos desarrollados por personal laboral que desempeñen funciones similares a las jefaturas de servicios y seleccionados por sistemas similares a la libre designación.

5. En consecuencia, la entidad reclamada podrá poner a disposición de la persona reclamante las resoluciones de establecimiento de un complemento de productividad para empleados municipales que han sido remitidas a este Consejo siempre y cuando los puestos a los que se refieran guarden equivalencia con los puestos anteriormente indicados (puestos de libre designación de nivel 30, 29 o 28,

o equivalentes, puestos de personal eventual, personal directivo o incluso puestos de trabajo de nivel inferior que desarrollen funciones de jefatura y que sean seleccionados por sistema de libre designación o similares, como las jefaturas de servicios, así como los desarrollados por personal laboral que desempeñen funciones similares a las jefaturas de servicios y seleccionados por sistemas similares a la libre designación) con la única excepción de que alguna persona de dicho colectivo se encuentre en una situación de especial protección que desaconseje que se revele su identidad.

Por lo que hace al resto de empleados públicos no incluidos en el grupo anterior, entiende este Consejo que el acceso a la información supondría un sacrificio excesivo de su privacidad, ya que permitiría fácilmente la vinculación entre los titulares de los puestos y las cantidades percibidas. Entendemos que que el objetivo final perseguido por la LTPA en este ámbito quedaría satisfecho con el acceso a la información de las productividades y otros conceptos retributivos abonados de un modo que quede garantizada la disociación de datos personales. Así, no podrá darse acceso a las resoluciones de reconocimiento del complemento remitidas a este Consejo, pero sí podrá ofrecerse la información identificando a cada persona como "Empleado 1, Empleado 2, …" o expresión similar, o bien dando la información del complemento agrupando los puestos de trabajo afectados por grupo funcionarial o laboral de adscripción, sin otro dato, como el código, ubicación o departamento, que facilite la identificación y siempre que haya un número suficientemente representativo en cada grupo que impida la fácil identificación de la persona.

6. Sin embargo, una circunstancia concurre en este caso que impide al Consejo decidir ya sobre la totalidad del fondo del asunto. Y es que, en el caso de los puestos de trabajo de personal directivo, eventual o de nivel superior al 28 (o equivalentes según lo indicado en el apartado anterior), si bien la identificación de las personas titulares estaría amparada por la normativa de transparencia, no consta que la entidad reclamada haya concedido trámite de alegaciones a los titulares de esos puestos, conforme establece el artículo 19.3 LTAIBG. A la vista de que el acceso a la información podría afectar a sus derechos o intereses legítimos, o que pudiera existir alguna circunstancia que hiciera primar su derecho a la protección de datos. Por ello, en el caso de que la documentación remitida a este Consejo afecte a puestos de trabajo de personal directivo, eventual o de nivel igual o superior al 28 (o equivalentes), el órgano deberá retrotraer el procedimiento al momento procedimental oportuno para conceder el trámite indicado a las personas que ocupen los puestos con la condición de alto cargo o directivo, eventual y de libre designación de los niveles indicados, esto es, a todas aquellas personas que quedarían identificadas.

En este sentido se ha pronunciado la Audiencia Nacional en su Sentencia de 5 de febrero de 2018:

> *"SEPTIMO.- No cabe duda, que la información que se solicita y se concede, afecta a funcionarios respecto de los que no solamente se solicita lo que cobran por el complemento de productividad, sino además se pide y se concede que dicha información se complete con la identificación personal de los afectados: "Los listados de productividad del Organismo, correspondientes al año 2015, identificando la persona que los percibe, en los siguientes casos: - Personal directivo del departamento- Personal eventual de asesoramiento y especial confianza - Personal funcionario de libre designación."*

El artículo 19 LTAIBG, cuando regula la tramitación de las reclamaciones, exige que: 3. 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."

En el presente caso, y sin entrar a valorar si la información concedida puede afectar de forma directa a datos de especial protección personal en base a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, si debe destacarse que, la información concedida afecta a los derechos e intereses de una serie de personas funcionarios, que pueden verse afectados y no se les ha concedido la oportunidad de alegar lo que considerasen conveniente, o incluso su consentimiento expreso, trámite de audiencia no concedido ni por el Ministerio de Fomento, ni por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al tiempo de tramitar la reclamación.

Motivo por el cual, procede estimar en parte el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado dejar sin efecto la sentencia, y con retroacción de actuaciones, conferir por el Ministerio de Fomento tramite de alegaciones por 15 días a las personas afectadas por dicha información, declarando válidos los fundamentos de derecho contenidos en la sentencia apelada.

Por todo lo dicho procede estimar en parte el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n° 4, en el recurso Procedimiento Ordinario 47/2016 de fecha 27 de junio de 2016, y se deja sin efecto la misma, así como la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 16 de septiembre de 2016, y con retroacción de actuaciones, conferir por el Ministerio de Fomento, tramite de alegaciones por 15 días a las personas afectadas por dicha información, declarando válidos los fundamentos de derecho contenidos en la sentencia apelada" .

En el supuesto de que deba concederse el trámite de audiencia, la entidad reclamada deberá informar a la persona solicitante de esta circunstancia. Y tras lo cual continuar el procedimiento hasta dictarse la Resolución correspondiente.

La retroacción del procedimiento deberá en su caso ordenarse en el plazo máximo de diez días desde la notificación de esta Resolución. 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.

7. Seguidamente, en lo que atañe a la remisión de información sobre la identidad de la autoridad y del personal técnico responsable de la tramitación y de acuerdos plenarios, así como de los escritos presentados por la parte solicitante, tras examinar el escrito y documentación remitida por la entidad reclamada, se advierte que no contemplan dichos antecedentes.

Sobre lo anterior, 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 debe estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información que referíamos en el fundamento jurídico anterior.

En este sentido, es menester aclarar que, dado que se solicita la identificación de las personas responsables de la tramitación y ejecución de Acuerdos Plenarios, como asimismo de los escritos presentados por la parte solicitante, este Consejo advierte que se trata de personal de la propia entidad reclamada. Por consiguiente, resultaría de aplicación lo previsto en el artículo 15. 2 LTAIBG al ser datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad de la propia organización. La entidad deberá facilitar esta información, salvo que entienda que en el caso concreto puedan prevalecer otros derechos constitucionales protegidos sobre el interés público (integridad física o moral, seguridad pública, etc.). Si fuera este el caso, la entidad deberá conceder a estas personas un trámite de alegaciones a terceras personas previsto en el artículo 19.3 LTAIBG, y en su caso, denegar el acceso debidamente justificado.

8. En resumen, el Ayuntamiento deberá:

a) En relación con los decretos o resoluciones que conceden un complemento de productividad, la entidad reclamada deberá:

(i) Retrotraer el procedimiento al momento del trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 LTAIBG en el caso de las personas a las que se hubiera reconocido el establecimiento de dicho complemento ocupasen puestos con consideración de alto cargo, directivo, eventual o de libre designación de niveles 30, 29, 28, o puestos similares, según lo indicado en el apartado cuarto y quinto de este Fundamento Jurídico, en los términos del apartado sexto de este Fundamento Jurídico.

(ii) Respecto del resto del personal, facilitar la información del modo indicado en el apartado 5 de este Fundamento jurídico, identificando a cada persona como "Empleado 1, Empleado 2, ..." o expresión similar, o dando la información del complemento agrupando los puestos de trabajo afectados por grupo funcionarial o laboral de adscripción, sin otro dato, como el código, ubicación o departamento, que facilite la identificación y siempre que haya un número suficientemente representativo en cada grupo que impida la fácil identificación de la persona, en los términos del apartado quinto de este Fundamento Jurídico.

b) Facilitar la información sobre la identidad de la autoridad y del personal técnico responsable de la tramitación y de acuerdos plenarios, así como de los escritos presentados por la parte solicitante, salvo

que en el caso concreto puedan prevalecer otros derechos constitucionales protegidos sobre el interés público. En este supuesto, la entidad deberá conceder a estas personas trámite de alegaciones, y en su caso, denegar el acceso debidamente justificado. Todo ello en los términos del apartado séptimo de este Fundamento Jurídico.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada habrá de ofrecer a la persona reclamante, en su caso, la información 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".*

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 información de:

> ***Segundo.*** *"…identidad de la autoridad y del todo el personal funcionario responsable de la tramitación y ejecución de los siguientes acuerdos y escritos: - Acuerdo de Pleno de fecha 27 de noviembre de 2020. - Acuerdo de Pleno de 28 de enero de 2022. - Escrito presentado por esta funcionaria en fecha 17 de junio de 2022, registrado con número [nnnnn]. - Escrito presentado por esta funcionaria en fecha 4 de octubre de 2022, registrado con número [nnnnn]. - Y del presente escrito [en referencia a la solicitud de 26 de enero de 2023].*
>
> *"(…) copia de todas las resoluciones/decretos, por las que se concede un complemento de productividad a funcionarios de esta Entidad, desde el inicio del presente mandato Corporativo hasta la fecha de presentación del presente escrito"*

La entidad deberá:

a) En relación con los decretos o resoluciones que conceden un complemento de productividad, la entidad reclamada deberá:

(i) Retrotraer el procedimiento al momento del trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 LTAIBG en el caso de las personas a las que se hubiera reconocido el establecimiento de dicho complemento ocupasen puestos con consideración de alto cargo, directivo, eventual o de libre designación de niveles 30, 29, 28, o puestos similares, según lo indicado en el apartado cuarto y quinto de este Fundamento Jurídico;

(ii) Respecto del resto del personal, facilitar la información del modo indicado en el apartado 5 de este Fundamento jurídico, identificando a cada persona como "Empleado 1, Empleado 2, …" o expresión similar, o dando la información del complemento agrupando los puestos de trabajo afectados por grupo funcionarial o laboral de adscripción, sin otro dato, como el código, ubicación o departamento, que facilite la identificación y siempre que haya un número suficientemente representativo en cada grupo que impida la fácil identificación de la persona

b) Facilitar la información sobre la identidad de la autoridad y del personal técnico responsable de la tramitación y de acuerdos plenarios, así como de los escritos presentados por la parte solicitante, salvo que en el caso concreto puedan prevalecer otros derechos constitucionales protegidos sobre el interés público. En este supuesto, la entidad deberá conceder a estas personas trámite de alegaciones, y en su caso, denegar el acceso debidamente justificado.

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 Jurídicos 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.