RESOLUCIÓN 535/2023,de 7 de agosto

Artículos: 14.1.d) y 15.3 LTAIBG

Asunto: Reclamación interpuesta por *XXX* (en adelante, la persona reclamante), contra el Instituto de Emergencias y Seguridad Pública de Andalucía (IESPA), servicio administrativo con gestión diferenciada adscrito a la Consejería de Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

Reclamación: 330/23

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).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 3 de mayo 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 del 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 12 marzo de 2023, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"1º.- Número de profesores que han impartido docencia en la promoción XLVIII del Curso de Ingreso.*
>
> *2º.- Identidad de los profesores responsables de la asignatura "Derecho aplicado a la función policial", concretando su titulación académica, formación acreditada y Administración Pública en la que prestan servicios.*
>
> *3º.- Identidad de los profesores responsables de la asignatura "Policía Administrativa" desglosada en sus cuatro partes (espectáculos públicos y actividades recreativas, urbanismo, medio ambiente y consumo) y concretando su titulación académica, formación acreditada y Administración Pública de pertenencia.*

2. La entidad reclamada contestó la petición mediante Resolución de 27 de abril de 2023, con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

" (...) *En este caso existen, sobre la identidad de los docentes, algunos de ellos son pertenecientes a Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por lo que habría una posible afectación a razones de seguridad por el nivel 4 de Alerta Antiterrorista en que nos encontramos.*

Por esto, procede valorar la posible concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, relativo a la seguridad pública. Los motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección de un interés racional y legítimo. Pero debe analizarse si la petición de la información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable, y requiere una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

El ámbito fundamental de la seguridad pública es el relacionado con la actividad de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, en particular con información sobre su organización, funcionamiento, estructura y medios, y conduce a que no deba darse información detallada sobre personal, por poder poner en riesgo la seguridad pública y la de los propios agentes. El propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, cuyas resoluciones no son vinculantes en el ámbito de esta administración, pero resultan esclarecedoras al punto que aquí nos interesa teniendo en cuenta además el ámbito competencial existente en materia de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad permite denegar la información, incluso cuando se solicita información estadística, cuando por el grado de detalle permita identificar a personas físicas (Resolución CTBG 96/2018, de 21 de mayo).

La revelación de la identidad de aquellas personas con indicación de la Administración en la que prestan servicios supondría identificar a agentes de la autoridad que desarrollan labores de formación en el IESPA, con el consiguiente riesgo para ellos y sus familias, e incluso para la propia seguridad del centro, y el alumnado.

Por este órgano se ha valorado la posibilidad de ofrecer al solicitante el listado de personas profesoras, incluyendo de forma independiente y disociada la información relativa a los puestos que ocupan todos ellos. Sin embargo, se considera que ofrecer el dato del nombre y apellidos de las personas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que se integran en el profesorado de la IESPA, unido al resto de datos que se conceden y a la propia naturaleza del órgano, materias impartidas, alumnado, etc... podría incluir elementos suficientes para conducir a la identificación de las personas miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y por ende, entrañar un riesgo real para dichas personas, sus familias, y para el propio centro y alumnado. Por esta razón, se considera en este punto que prevalece la protección de los datos personales solicitados, al entrañar su revelación un riesgo real para la seguridad pública, teniendo en cuenta además, el nivel de alerta antiterrorista en el que se encuentra España, razón por la que procede denegar el acceso a dicha información en aplicación de lo dispuesto en el artículo 14.1.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

(...)

Resuelvo [en mayúsculas y negrita]

Conceder el acceso parcial a la información solicitada por [se identifica a la persona solicitante] *mediante solicitud* [se identifica solicitud] *que ha dado origen al expediente número* [se identifica expediente]*, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 14.1.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, una vez realizada la ponderación prevista en el artículo 15.3, con arreglo a lo dispuesto en los apartados siguientes:*

1º.-Conceder el acceso a la información relativa al número de profesores que han impartido docencia en la promoción XLVIII del Curso de Ingreso.

2º.- Conceder el acceso a la información relativa a la identidad de los profesores responsables de la asignatura "Derecho aplicado a la función policial", concretando su titulación académica, formación acreditada y Administración Pública en la que prestan servicios.

3º.-Denegar la información relativa a Identidad de los profesores responsables de la asignatura "Policía Administrativa" desglosada en sus cuatro partes (espectáculos públicos y actividades recreativas, urbanismo, medio ambiente y consumo) y concretando su titulación académica, formación acreditada y Administración Pública de pertenencia.

La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso, en aplicación de lo previsto en el artículo 15.5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Número de profesores que han impartido docencia en la promoción XLVIII del Curso de Ingreso. 86.

El profesorado de asignatura Derecho aplicado a la función policial ha sido:

• [se identifica a persona docente]*: Licenciado en Derecho y superó el proceso selectivo de Fiscal, destinado en la Fiscalía Provincial de* [se identifica provincia] *desde 1998. Ha sido ponente en múltiples jornadas y profesor en el IESPA desde el año 2000. Elaboró material didáctico para la promoción* [se identifica promoción]*.*

• [se identifica a persona docente]*: Licenciado en Derecho, también ejerce de fiscal después de superar el proceso selectivo correspondiente en la Fiscalía Provincial de* [se identifica provincia]*, ponente en numerosas conferencias, es docente en el IESPA desde el año 2002. Elaboró material didáctico para la promoción* [se identifica promoción]*.”*

[Consta pie de recurso]”

Tercero. Sobre la reclamación presentada

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

"Aunque sigue pendiente de resolución por este Consejo la reclamación [Se identifica reclamación]-*pese a haber resuelto reclamaciones posteriores presentadas por quien suscribe-, la Consejería destinataria ha estimado parcialmente la solicitud presentada denegando la información relativa a la identidad de los profesores del IESPA responsables de la asignatura "Policía Administrativa", sin que se alcance a comprender el riesgo que entraña revelar la identidad de aquellos agentes de la autoridad que imparten la referida asignatura para su seguridad, la de sus familias, la del centro y la del alumnado, lo que fácilmente se evitaría indicando el número de su documento identificativo profesional; todo ello, sin perjuicio de que se priva al interesado incluso, de conocer su titulación académica, su formación y la Administración en que se integran, contrariando abiertamente, a juicio de quien suscribe, los estándares de transparencia exigibles."*

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 22 de mayo de 2023 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. En idéntica fecha la solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 2 de junio 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.

Como complemento a la citada documentación enviada el 2 de junio de 2023, el 16 de junio de 2023 se remite acuse de recibo del solicitante en relación con la Resolución de la Secretaría General de Interior de fecha 27 de abril de 2023.

3. El 6 de julio de 2023, el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía acordó ampliar el plazo máximo de resolución del procedimiento de la reclamación *[nnnnn]*/2023 en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo fue remitido a la persona reclamante y a la entidad reclamada el día 7 de julio de 2023.

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.a) LTPA, al ser la entidad reclamada una Consejería de la Junta 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 veinte días hábiles 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 mediante Resolución de 27 de abril de 2023, y la reclamación fue presentada el 3 de mayo de 2023, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

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. El objeto de la solicitud de información objeto de la controversia es el siguiente:

> *"Identidad de los profesores responsables de la asignatura "Policía Administrativa" desglosada en sus cuatro partes (espectáculos públicos y actividades recreativas, urbanismo, medio ambiente y consumo) y concretando su titulación académica, formación acreditada y Administración Pública de pertenencia."*

2. Mediante Resolución de la Secretaría General de Interior de fecha 27 de abril de 2023, la entidad reclamada alegó para denegar el acceso a dicha información lo siguiente:

> *"(...) No obstante, es necesario realizar una serie de consideraciones:*
>
> *En este caso existen, sobre la identidad de los docentes, algunos de ellos son pertenecientes a Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por lo que habría una posible afectación a razones de seguridad por el nivel 4 de Alerta Antiterrorista en que nos encontramos.*

Por esto, procede valorar la posible concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, relativo a la seguridad pública. Los motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección de un interés racional y legítimo. Pero debe analizarse si la petición de la información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable, y requiere una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

El ámbito fundamental de la seguridad pública es el relacionado con la actividad de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, en particular con información sobre su organización, funcionamiento, estructura y medios, y conduce a que no deba darse información detallada sobre personal, por poder poner en riesgo la seguridad pública y la de los propios agentes. El propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, cuyas resoluciones no son vinculantes en el ámbito de esta administración, pero resultan esclarecedoras al punto que aquí nos interesa teniendo en cuenta además el ámbito competencial existente en materia de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad permite denegar la información, incluso cuando se solicita información estadística, cuando por el grado de detalle permita identificar a personas físicas (Resolución CTBG 96/2018, de 21 de mayo).

La revelación de la identidad de aquellas personas con indicación de la Administración en la que prestan servicios supondría identificar a agentes de la autoridad que desarrollan labores de formación en el IESPA, con el consiguiente riesgo para ellos y sus familias, e incluso para la propia seguridad del centro, y el alumnado.

Por este órgano se ha valorado la posibilidad de ofrecer al solicitante el listado de personas profesoras, incluyendo de forma independiente y disociada la información relativa a los puestos que ocupan todos ellos.

Sin embargo, se considera que ofrecer el dato del nombre y apellidos de las personas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que se integran en el profesorado de la IESPA, unido al resto de datos que se conceden y a la propia naturaleza del órgano, materias impartidas, alumnado, etc… podría incluir elementos suficientes para conducir a la identificación de las personas miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y por ende, entrañar un riesgo real para dichas personas, sus familias, y para el propio centro y alumnado. Por esta razón, se considera en este punto que prevalece la protección de los datos personales solicitados, al entrañar su revelación un riesgo real para la seguridad pública, teniendo en cuenta además, el nivel de alerta antiterrorista en el que se encuentra España, razón por la que procede denegar el acceso a dicha información en aplicación de lo dispuesto en el artículo 14.1.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Por otra parte, carece de interés alguno conocer el puesto de trabajo actual en la administración pública que ostente cada profesor colaborador, si es que se ostenta alguno, en relación con la actividad docente.

A la luz de la regulación que se establece citada Orden de 11 de enero de 2022, la designación o nombramiento del profesorado corresponde a la persona titular de la Dirección del IESPA a propuesta de la persona titular de la Jefatura de Servicio de Estudios y Formación del IESPA, y la propuesta se elaborará teniendo en cuenta los criterios de selección del profesorado recogidos en el artículo 6 de la orden (artículo 8.2 de la Orden). Entre los criterios recogidos en el artículo 6 para la selección, se encuentran la pertenencia, entre otros, a las FCS, los puestos de trabajo ocupados en administraciones públicas, por lo que si bien, no es el único criterio determinante, si se tiene en cuenta a la hora de la selección del personal, por lo que sí se considera relevante su conocimiento, aun cuando procede denegar la parte de la información concerniente a las personas incursas en la situación que permite aplicar el límite alegado.

Así mismo, la condición de funcionario no es condición necesaria para ser profesor colaborador por lo que ser o no ser funcionario no es de interés para la docencia en IESPA, sin prejuicio de los criterios de selección que el artículo 6 de la Orden de 11 de enero de 2022, que lo son en el ámbito del requisito de persona física del artículo 3.

Como ya se ha expuesto en el apartado anterior, no es condición necesaria para solicitar la inscripción en el registro, pero los puestos desempeñados en una administración sí son considerados para la selección del profesorado, por lo que el conocimiento de dicha información respecto del personal incluido en el listado actual sí se considera relevante desde la óptica de la transparencia.

La propia Orden de 11 de enero de 2022 reconoce el carácter de restringido de la información anotada en ATENEA por cada inscrito como profesor colaborador del IESPA.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la citada Orden, el Registro del profesorado colaborador del Instituto de Emergencias y Seguridad Pública de Andalucía (en adelante el Registro) contiene los datos incluidos en la solicitud de inscripción, las actividades formativas en las que participen las personas inscritas, los resultados de las evaluaciones obtenidas en las mismas, así como la información necesaria para la gestión administrativa y económica que afecte al profesorado. El acceso a dicha información, incluida en el Portal del Profesorado de Atene@, está restringida a la propia persona inscrita y al personal del IESPA que necesite alguna información para la programación y gestión de las actividades formativas organizadas por la misma. En dicho registro obra por tanto y con carácter general la información relacionada, incluyendo información relativa a todas las personas que se hayan inscrito en el mismo, sean o no seleccionadas posteriormente personal colaborador.

Sin embargo, aun cuando el solicitante solicita información que debe obrar en el registro, esta información afecta a personal que ha sido seleccionado como profesorado siguiendo lo establecido en la Orden de 11 de enero de 2022.

La contratación de las personas físicas seleccionadas para la colaboración en actividades docentes del IESPA se realiza de conformidad con lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, y, además, en

caso de ser personal al servicio de las Administraciones Públicas le será de aplicación el régimen de incompatibilidad previsto en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, así como los límites fijados en el artículo 33.3 del Decreto 54/1989, de 21 de diciembre.

La Orden de 11 de enero de 2022 restringe con carácter general el acceso a la información del registro, donde obran datos personales de todas las personas inscritas, resulten o no seleccionadas, información de las actividades formativas, resultados de evaluaciones, así como cualquier otra información necesaria para la gestión administrativa y económica.

La información solicitada reviste un evidente interés público, al afectar a la selección de personas para la impartición de una determinada formación, mediante un procedimiento regulado reglamentariamente, ajustado a unos criterios de selección predeterminados, y con evidente repercusión en la gestión de fondos públicos.

A ello debe añadirse, además, la especial naturaleza e incidencia de la formación que se imparte por dicho instituto, en un sector de actividad con clara repercusión en la seguridad de la ciudadanía, tal y como lo justifica el propio texto expositivo de la Orden de 11 de enero de 2022: La formación que se oferta desde el IESPA se orienta a dar respuesta a las numerosas y complejas demandas de la sociedad en el ámbito de la seguridad, que no quedan circunscritas únicamente al mantenimiento de la seguridad ciudadana, sino que también se extienden al libre ejercicio de los derechos fundamentales y libertades individuales, así como a la protección integral de las personas y sus bienes en situaciones de emergencia. Mediante los planes anuales de formación se da respuesta a dicha concepción global de la seguridad, tanto en el aspecto preventivo como en el operativo ante situaciones de crisis o riesgo.

Por tanto, y con arreglo a lo expuesto, que parte de la información solicitada obre en el registro no impide que la información que obra en el IESPA en aplicación de lo dispuesto en los apartados anteriores pueda ser solicitado por la vía de la transparencia, y en consecuencia, ser analizado con arreglo a dicha normativa.

Respecto a la información que afecta al resto de personal que no forma parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, deben efectuarse las siguientes valoraciones.

En los argumentos expuestos en el fundamento de derecho tercero de esta resolución han quedado recogidas las consideraciones sobre la naturaleza pública de la información solicitada.

La información solicitada afecta a personas físicas identificadas seleccionadas para impartir una determinada formación, en el ámbito de la esfera administrativa. El carácter de la información solicitada, relacionada con los recursos humanos, y por tanto, con el destino de fondos públicos, debe por tanto quedar sometida al escrutinio público.

Los datos personales que se facilitan serían nombre y apellidos, titulación y puesto que ocupan en la Administración, datos que se incardinan en lo dispuesto en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de

diciembre. De acuerdo con lo dispuesto en el Criterio Interpretativo 1/2015, de 25 de junio, conjunto entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, teniendo en cuenta la naturaleza del procedimiento por el que se selecciona al profesorado colaborador, se considera que prima el interés de los ciudadanos en el acceso a esta información al conectar directamente con su derecho a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en el que se emplean los recursos públicos, sin que por ninguna de las personas afectadas se hayan formulado alegaciones que debieran hacer prevalecer otros derechos constitucionalmente protegidos que desplacen el interés público al acceso.

El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía ya he tenido ocasión subrayar repetidas veces la relevancia que, para nuestro sistema de transparencia, tiene la información en este ámbito material:

"A juicio de este Consejo, resulta incuestionable que la información referente a la recaudación de recursos por parte de los poderes públicos y la subsiguiente utilización de los mismos constituye un eje central de la legislación en materia de transparencia. En este sentido se pronuncia expresamente la LTAIBG en el arranque mismo de su Preámbulo: «La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos»."

Se trata, por lo demás, de una línea directriz plenamente consolidada en los países de nuestro entorno que el derecho a saber de la ciudadanía debe proyectarse especialmente en este ámbito. Así, como ya afirmara el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en un asunto en que estaba involucrado el derecho a la protección de datos personales (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 (...)» (entre otras muchas, Resoluciones 106/2016, FJ 4º; 108/2018, FJ 8º y 428/2018, FJ 3º)." Resolución 330/2019, de 28 de noviembre, FJ 5º.

Igualmente, ese Consejo ya ha tenido ocasión de destacar en diversas resoluciones la relevancia de la apertura a la ciudadanía de la información referente a la gestión de recursos humanos en la esfera pública. En este ámbito, la Resolución 32/2016, en su FJ5º "las exigencias de transparencia de la información deben ser escrupulosamente atendidas, pues, además de suponer un evidente gasto de fondos públicos, los procesos selectivos correspondientes han de estar basados en los principios de

igualdad, mérito y capacidad" (asimismo, entre otras, las Resoluciones 115/2016, FJ 4º; 122/2016, FJ 3º y 113/2017, FJ 4º).

Así lo ha entendido también dicho órgano en su resolución 788/2021, de 24 de noviembre, en cuyo fundamento jurídico quinto, y en relación con una resolución de información pública relativa a una solicitud sostenía lo siguiente:

"Por una parte, este Consejo considera que en el caso de los ponentes del curso prima el interés público en el acceso, ya que con el conocimiento de dicha información se permite conocer el destino de fondos públicos, y en su caso, de la corrección del procedimiento de selección, si se hubiera realizado. Igualmente, consideramos correcta la anonimización de aquellos datos personales de los ponentes como DNI o dirección de contacto, ya que el acceso a los mismos nada aporta al objeto de la transparencia, respetando de este modo el principio de minimización que debe regir en todo tratamiento de datos personales según el artículo 5.1.c) del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

Por tanto, y conforme a lo anterior, procede conceder el acceso a los datos solicitados relativos a la identidad, concretando su titulación académica, formación acreditada y Administración Pública en la que prestan servicios, de aquellas personas que son docentes de la asignatura Derecho aplicado a la función policial, ya que no pertenecen a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y denegar el acceso a los datos solicitados relativos a la identidad, concretando su titulación académica, formación acreditada y Administración Pública en la que prestan servicios a las personas docentes de la asignatura Policía Administrativa, ya que pertenecen a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad."

3. Por otro lado, entre la documentación remitida a este Consejo el 2 de junio de 2023, consta informe de fecha 31 de mayo de 2023, en la que la entidad demandada alega en relación a la cuestión controvertida:

"Segunda.- Hay que indicar que 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. En este caso es fundamental la "seguridad pública".

El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía tuvo ocasión de abordar la delimitación material del concepto de "seguridad pública" en la Resolución 3/2017 (FJ 4º), partiendo para ello de la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional al respecto al interpretar el art. 104.1 CE y el título competencial del Estado ex art.149.1.29ª CE:

"[...] según la jurisprudencia constitucional, por seguridad pública ha de entenderse la "actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano", la cual incluye "un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido" (baste citar las SSTC 33/1982, FJ 3º, 154/2005, FJ 5º y, más recientemente, la STC 184/2016, FJ 3º). Actividades de protección

entre las que hay que incluir, lógicamente, de forma predominante, las que corresponden a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104.1 CE (STC 104/1989, FJ 3º)."

En suma, para decirlo en los términos de la STC 325/1994 (FJ 2º), cabe concebir la seguridad pública, "también llamada ciudadana, como equivalente a la tranquilidad en la calle"; próxima, pues, al concepto de "orden público", tradicionalmente "concebido como la situación de normalidad en que se mantiene y vive un Estado, cuando se desarrollan las diversas actividades colectivas sin que se produzcan perturbaciones o conflictos."

A este respecto hay que indicar que la la Resolución del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía 346/2023, de 23 de mayo, correspondiente a la reclamación [nnnnn]/2022, ha sido muy esclarecedora al respecto.

En esta resolución se constata que una vez que entra en juego "el límite ex artículo 14.1 d) (La seguridad pública) LTAIBG, hemos de proceder a examinar si, efectivamente, cabe detectar un riesgo cierto y evaluable de perjudicar el bien jurídico protegido en dicho precepto con motivo de la difusión de la información, así como la existencia de una relación de causalidad entre los datos solicitados y el pretendido perjuicio que podría irrogarse por su divulgación".

El Consejo considera que la revelación de la identidad de los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado supondría un riego real, efectivo y evaluable al bien jurídico a proteger mediante dicho límite, que incluye la integridad física de las personas, incluidas las de los propios funcionarios que desarrollan las funciones relacionadas con la seguridad pública.

"Y es que dada la naturaleza de estas funciones, conocer la identidad de los miembros y Cuerpos de seguridad vinculada además a otros datos como el puesto de trabajo que desarrollan, supondría un riesgo para su integridad física y moral, además de la de sus familiares y sus propios bienes. El acceso a la identidad de estas personas, o incluso únicamente el acceso a la información sobre el puesto desarrollado y Administración de adscripción, más el listado de materias impartidas en la Escuela y el calendario, facilitaría la labor de identificación y localización de estas personas poniendo en riesgo su propia seguridad, de sus familias y de las personas que asisten a la Escuela. Si bien es cierto que esta circunstancia también ocurre en el resto de profesores, también lo es que las funciones desarrolladas por los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado justifican su especial consideración a los efectos de la salvaguarda de sus derechos. En este sentido, el Consejo se pronunció en la Resolución 874/2021: "En este supuesto, parece que la información solicitada tiene encaje en el segundo de los supuestos previstos, lo cual supondría, como regla general, la concesión del acceso. Sin embargo, la especialidad del cuerpo funcionarial al que pertenecen las personas a identificar (policía local), hace que resulte de aplicación la excepción prevista en el artículo 15.2 LTAIBG. Así, este Consejo no puede obviar que los miembros de la Policía Local desarrollan funciones en las que su integridad física y moral corren un mayor riesgo que la del resto de empleados públicos del Ayuntamiento. La identificación de los agentes supondría un mayor riesgo para su seguridad personal y familiar, por lo que este Consejo

entiende que primaría la protección de sus datos personales, y por tanto de su identidad. Sin embargo, la aplicación del artículo 15.4 LTAIBG permite conciliar el interés público en el acceso y la necesaria protección de la identidad de los agentes. Así, el Ayuntamiento podría satisfacer la petición mediante la comunicación del número de identificación de los agentes que se recoge en la placa-emblema del Cuerpo, visible en el uniforme, de modo que quedaría preservada su identidad, y a su vez el solicitante tendría una adecuada respuesta a su petición." Y en la Resolución 819/2022, desde la misma perspectiva, se denegaba el acceso a la identificación de una persona empleada pública que no era miembro de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, pero en la que concurrían especiales circunstancias:

"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. "

Sostiene el Consejo que por más que la petición de información estuviera referida a estas personas en su condición de profesores (y no de miembros de los cuerpos de seguridad), lo cierto es que el acceso a la información revelaría su condición profesional con los consiguientes riesgos antes indicados. Asimismo, se considera que prima la protección de la seguridad pública sobre el derecho de acceso.

Tercera.- De esta manera, de los cuatro docentes objeto de la solicitud inicial del reclamante, en la Resolución de 27 de abril de 2023 se ocultó su identidad de dos de ellos, pues son miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En cuanto al resto de la información, (titulación académica, formación acreditada y Administración Pública de pertenencia), consideramos que existe una probabilidad razonable de que se utilizasen medios para identificar a los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad que ejerzan como profesores al suministrar estos datos ya que se trata solamente de cuatro docentes. De acuerdo con la interpretación realizada a la Resolución del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, de 23 de mayo de 2023, al tratarse de un número de afectados inferior a cinco, esto podría suponer la existencia de una probabilidad razonable de identificación de tales afectados en el conjunto de datos suministrados."

En relación con limitación alegada por la entidad reclamada para no facilitar la información requerida relativa a la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.d) LTAIBG (La seguridad pública), hay que recordar que el apartado 2 del citado artículo 14 LTAIBG establece que "[l]*a aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso*" (en términos idénticos, el art. 25.2 LTPA). La lectura conjunta de tales preceptos (art. 14.1 y 2 LTAIBG y art. 25.2 LTPA) conduce a que la aplicación de los límites se articule como un proceso argumentativo que se

despliega en tres fases o momentos sucesivos. En efecto, tal y como hemos declarado en anteriores resoluciones:

> "[...] *la aplicación de los límites previstos en el art. 14.1 LTAIBG ha de efectuarse en el curso de un proceso integrado por los siguientes pasos: en primer término, debe constatarse que los "contenidos o documentos*" [a*rt. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...); acto seguido, ha de identificarse el riesgo de un perjuicio "concreto, definido y evaluable" en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada; y finalmente, una vez superado este test, aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información*" (así, entre otras, las Resoluciones 81/2016, FJ 6º y 120/2016, FJ 3º).

En consecuencia, la primera tarea que debemos abordar es examinar si la información solicitada puede reconducirse al supuesto de hecho contemplado en la letra d) del art. 14.1 LTAIBG y, por tanto, entra en juego este límite en el caso que nos ocupa.

4. Como bien indica la entidad reclamada en su informe de 31 de mayo de 2023, este Consejo ya tuvo ocasión de abordar la delimitación material del concepto de "*seguridad pública*" en la Resolución 3/2017 (FJ 4º), partiendo para ello de la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional al respecto al interpretar el art. 104.1 CE y el título competencial del Estado ex art.149.1.29ª CE:

> *"[...] según la jurisprudencia constitucional, por seguridad pública ha de entenderse la "actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano", la cual incluye "un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido" (baste citar las SSTC 33/1982, FJ 3º, 154/2005, FJ 5º y, más recientemente, la STC 184/2016, FJ 3º). Actividades de protección entre las que hay que incluir, lógicamente, de forma predominante, las que corresponden a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104.1 CE (STC 104/1989, FJ 3º)."*
>
> *En suma, para decirlo en los términos de la STC 325/1994 (FJ 2º), cabe concebir la seguridad pública, "también llamada ciudadana, como equivalente a la tranquilidad en la calle"; próxima, pues, al concepto de "orden público", tradicionalmente "concebido como la situación de normalidad en que se mantiene y vive un Estado, cuando se desarrollan las diversas actividades colectivas sin que se produzcan perturbaciones o conflictos."*

Una vez constatado que entra en juego en el presente caso el límite ex artículo 14.1 d) (La seguridad pública) LTAIBG, hemos de proceder a examinar si, efectivamente, cabe detectar un riesgo cierto y evaluable de perjudicar el bien jurídico protegido en dicho precepto con motivo de la difusión de la

información, así como la existencia de una relación de causalidad entre los datos solicitados y el pretendido perjuicio que podría irrogarse por su divulgación.

Este Consejo coincide con la entidad reclamada al considerar que la revelación de la identidad de los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado supondría un riego real, efectivo y evaluable al bien jurídico a proteger mediante dicho límite, que incluye la integridad física de las personas, incluidas las de los propios funcionarios que desarrollan las funciones relacionadas con la seguridad pública.

Y es que dada la naturaleza de estas funciones, conocer la identidad de los miembros y Cuerpos de seguridad vinculada además a otros datos como la Administración Pública de pertenencia, supondría un riesgo para su integridad física y moral, además de la de sus familiares y sus propios bienes. A juicio de esta autoridad de control, el acceso a la identidad de estas personas, incluso únicamente el acceso a la información sobre la Administración Pública de pertenencia o a su número identificativo profesional, facilitaría la labor de identificación y localización de estas personas poniendo en riesgo su propia seguridad, de sus familias y de las personas que asisten a la Escuela, especialmente si tenemos en cuenta de que únicamente son dos profesores . Si bien es cierto que esta circunstancia también ocurre en el resto de profesores de los cuales se ha facilitado la información solicitada, también lo es que las funciones desarrolladas por los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado justifican su especial consideración a los efectos de la salvaguarda de sus derechos. En este sentido, nos hemos pronunciado en la Resolución 874/2021, si bien desde la perspectiva de la protección de datos personales, argumento inicialmente esgrimido por la entidad reclamada que no desarrolló posteriormente:

> *"En este supuesto, parece que la información solicitada tiene encaje en el segundo de los supuestos previstos, lo cual supondría, como regla general, la concesión del acceso. Sin embargo, la especialidad del cuerpo funcionarial al que pertenecen las personas a identificar (policía local), hace que resulte de aplicación la excepción prevista en el artículo 15.2 LTAIBG. Así, este Consejo no puede obviar que que los miembros de la Policía Local desarrollan funciones en las que su integridad física y moral corren un mayor riesgo que la del resto de empleados públicos del Ayuntamiento. La identificación de los agentes supondría un mayor riesgo para su seguridad personal y familiar, por lo que este Consejo entiende que primaría la protección de sus datos personales, y por tanto de su identidad.*
>
> *Sin embargo, la aplicación del artículo 15.4 LTAIBG permite conciliar el interés público en el acceso y la necesaria protección de la identidad de los agentes. Así, el Ayuntamiento podría satisfacer la petición mediante la comunicación del número de identificación de los agentes que se recoge en la placa-emblema del Cuerpo, visible en el uniforme, de modo que quedaría preservada su identidad, y a su vez el solicitante tendría una adecuada respuesta a su petición."*

Y en la Resolución 819/2022, desde la misma perspectiva, se denegaba el acceso a la identificación de un persona empleada pública que no era miembro de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, pero en la que concurrían especiales circunstancias:

"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. "

Y es que por más que la petición de información estuviera referida a estas personas en su condición de docentes (y no de miembros de los cuerpos de seguridad), lo cierto es que el acceso a la información revelaría su condición profesional con los consiguientes riesgos antes indicados.

Superado el test de daño, procede analizar si existe un interés superior en el acceso que prime sobre el límite afectado. En este caso, y a la vista de los antecedentes, este Consejo considera que prima la protección de la seguridad pública sobre el derecho de acceso. Dada la relevancia de los bienes jurídicos a proteger (integridad física y moral), y la ausencia de otros motivos que pudieran justificar el acceso, se considera que la aplicación del límite empleado, es conforme a la normativa de transparencia. En esta ponderación, y pese a no valorarse en este momento el acceso a datos personales, debemos tener en cuenta que el artículo 15.3. LTAIBG, que describe algunos criterios para realizar la ponderación a realizar sobre el acceso a información que contenga datos personales. El apartado d) establece como criterio de ponderación *"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*", circunstancia que este Consejo considera que concurren y que debe ser tenida en cuenta en la aplicación del citado límite.

En este caso, y a diferencia de lo indicado en la Resolución 346/2023, no procede un acceso parcial ya que el reducido número de profesores -dos-, ofrecer la información sobre titulación, formación o administración pública, supondría un riesgo adicional de identificación de estas personas.

5. Este Consejo debe hacer una última consideración respecto a la alegación que hace la persona reclamante de que fácilmente se evitaría el riesgo para los agentes de la autoridad que imparten la referida asignatura si se indicara el número de su documento identificativo profesional.

Si bien es cierto que este Consejo en algún supuesto ha considerado que podría satisfacerse el derecho de acceso a información cuando se refiere a la identificación de personas miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad mediante la comunicación del número de identificación de los agentes, debe aclararse que ello únicamente sería de aplicación a aquellos supuestos en que la información se solicita de tales personas en su condición de personas miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en relación con las funciones que les corresponde desempeñar por su pertenencia a tales Cuerpos. Esto es, en su misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, o en el caso de las personas miembros de los Cuerpos de la Policía Local, en el desempeño de

las funciones que les asigna el artículo 53 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El documento de acreditación o carné profesional de estos empleados públicos es su distintivo de identificación cuando están de servicio y ha de exhibirse cuando sea preciso por razón del servicio o, cuando encontrándose fuera de servicio, excepcionalmente tengan que actuar en defensa de la legalidad o de la seguridad ciudadana.

En este caso, la información que se solicita es la identificación de determinadas personas por su condición de profesores colaboradores de la entidad reclamada (la condición de funcionario o miembro de las Fuerza y Cuerpos de Seguridad no es condición necesaria para ser profesor colaborador, sin prejuicio de los criterios de selección que el artículo 6 de la Orden de 11 de enero de 2022) y no por su pertenencia a las citadas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ni en relación con las funciones que como miembros de tales Cuerpos han de desempeñar.

Es por ello que no procede en este caso dar un dato personal (número del distintivo de identificación) que ha de exhibirse cuando las personas miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se encuentran de servicio o actuando en defensa de la legalidad o de la seguridad ciudadana o bien incluirse en la información generada en el ejercicio de estas funciones. Circunstancias que no concurren en el caso que nos ocupa;

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

RESOLUCIÓN

Primero. 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.