



RESOLUCIÓN 636/2021, de 17 de septiembre
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Artículos: 2 y 24 LTPA

Asunto Reclamaciones interpuestas por XXX contra el Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga, por denegación de información pública

Reclamación 415/2020

ANTECEDENTES

Primero. La persona ahora reclamante presentó, el 15 de julio de 2020, la siguiente solicitud de información dirigida al Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga:

“En relación a los trabajadores que desempeñan el puesto de cabos jefes de parques que prestan actualmente sus servicios en el Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga, solicita:

“1- Copia o copias de los requisitos y convocatoria (de todas las que se ha producido, si es más de una) del acceso de estos puestos.

“3- [sic] Copia del informe o informes si hay más de uno, de secretaria/intervención sobre estos nombramientos.



"2- [sic] Copia de cada uno de los nombramientos de estos cabos jefes de parques .

" 4- Copia del decreto o decretos de presidencia realizados para estos nombramientos."

Segundo. Con fecha 14 de septiembre de 2020 el Consorcio responde a esta solicitud de información mediante escrito con el siguiente tenor literal:

"Resolución de Presidencia de fecha 11 de septiembre de 2020, sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública, ordenado por la Presidencia del Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga, referente a: Solicitud de información 030/2020 (Expte. Gestiona CPB 667/2020).

"ANTECEDENTES DE HECHO

"Primero. Con fecha 14 de julio de 2020 tuvo entrada a través del Portal de Transparencia de la Diputación Provincial de Málaga la solicitud de acceso a la información pública que dio lugar a la apertura del expediente 030-2020. Dicha solicitud tenía el siguiente tenor literal:

"[contenido de la solicitud de información]"

"Segundo. Con fecha 14 de julio de 2020 se remitió dicha solicitud al Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga en cumplimiento de lo dispuesto en 26.4 de la Ordenanza de Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información de la Diputación Provincial de Málaga.

"Tercero. A la vista del volumen y complejidad en la elaboración de la documentación solicitada, el 6 de agosto se solicitó y se acordó la ampliación del plazo para resolver al amparo de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia Ampliación de Plazo.

"Fundamentos de derecho

"Primero. El artículo 6 de la Ordenanza de Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información de la Diputación Provincial de Málaga establece que en el ámbito de los organismos, sociedades y fundaciones públicas, dependientes de la Diputación Provincial de Málaga, corresponderá conocer y resolver las solicitudes de acceso a la información a quienes ostenten la dirección de la gestión.



“Segundo. Con fecha 14 de julio de 2020 se dio traslado de la solicitud al Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga, quien al amparo de lo dispuesto en el art. 20 de la Ley de Transparencia 19/2013 de 9 de diciembre, solicitó el 6 de agosto del mismo año la ampliación del plazo para emitir respuesta, debido al volumen y complejidad en la elaboración de la documentación solicitada.

“Tercero. La información El artículo 25 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, establece que el derecho de acceso a la información pública sólo podrá ser restringido o denegado en los términos previstos en la legislación básica, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

“Cuarto. Según se establece en el artículo 5º de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno, sobre la publicidad activa, las entidades locales publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. Ello sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente (en Andalucía, la Ley 1/2014, de 24 de junio) o de otras Disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad. En todo caso, «Serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos».

“En cuanto a las obligaciones en materia de publicidad activa, en la Legislación andaluza de transparencia se refiere la publicación de información relativa a «las relaciones de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales», y la identificación «de las personas responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional y la identificación de las personas responsables de las unidades administrativas». Sin perjuicio de que las entidades locales, en su ámbito competencial y de autonomía, puede ampliar reglamentariamente las obligaciones de publicación contempladas en el presente título.

“Más allá de esa información mínima que resulta de preceptiva publicación, son aplicables en todo caso los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en la normativa básica y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente



protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos (artículo 9.3º de la Ley 1/2014, de 24 de junio).

“De este modo, la publicación de la identidad personal de los empleados que desempeñan el puesto de administrativos *[sic]* en el CPB, de manera individualizada, supone la afectación de datos de carácter personal, por lo que sería necesario tomar en consideración los límites fijados en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno. Además, en los supuestos de publicidad activa no se está en la misma situación que cuando se ejerce el derecho de acceso a la información pública mediante solicitud, habida cuenta de la generalización que se produciría en el acceso a los datos, y el carácter indiscriminado de la cesión de esos datos cuando nos referimos a la publicidad activa, lo que demanda unas mayores restricciones.

“La propia Legislación de transparencia se refiere la finalidad a que atienden estas normas, posibilitando que los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, y ello ante una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

“Así, en cuanto la publicación de una determinada información contribuya a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones o a la asignación de los recursos, cabe considerar la existencia de un interés público prevalente sobre los derechos a la protección de datos y a la intimidad en los términos y con las excepciones establecidas en todo caso por la Legislación de transparencia -estatal y andaluza-. Por el contrario, si la información no contribuye a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de la institución o de la asignación de los recursos públicos, prevalecerá el respeto a los derechos a la protección de datos o la intimidad.

“Por todo ello, el Presidente del Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga, resuelve:

“Única. Denegar el acceso a la información interesada, pues no tratándose de una información relevante y que no contribuye a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de la institución ni de la asignación de los recursos públicos, ni estando contenida la misma en las obligaciones de publicidad activa, debe prevalecer el respeto a los derechos a la protección de datos y la intimidad”.



Tercero. El 4 de octubre de 2020, tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación ante la respuesta a la solicitud de información en la que la persona reclamante expone lo siguiente:

“Se me ha denegado la información que presente a través del portal de transparencia, cuya resolución de presidencia, denegando el acceso a la misma adjunto a este documento, obviando la presidencia del consorcio, que entre otras cuestiones, y [se cita cargo que el reclamante ostenta] de la sección de XXX en el consorcio provincial de bomberos de Málaga, tengo también derecho a que se me facilite diversa información sobre la empresa en la que desarrollo mi trabajo.”

Cuarto. Con fecha 6 de noviembre de 2020, el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio de los procedimientos para la resolución de las reclamaciones. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia de los expedientes derivados de las solicitudes de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver las reclamaciones. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 12 de noviembre de 2020 a la Unidad de Transparencia de la entidad reclamada.

Quinto. El 3 de diciembre de 2020 tiene entrada en el Consejo escrito del Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga remitiendo copia del expediente.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

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. 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.

Efectivamente, tal y como tuvimos oportunidad de declarar ya en la Resolución 42/2016 y venimos desde entonces reiterando (así, por ejemplo, Resolución 451/2018, FJ 5º), nuestro régimen de acceso a la información pública se asienta sobre la siguiente premisa:

“Este acceso se configura como un verdadero derecho, que en su vertiente procedimental lleva a establecer la regla general del acceso a dicha información. Constituye pues la excepción la denegación o limitación del acceso” (Exposición de Motivos, II, de la LTPA). Se presume, pues, la publicidad de los ‘contenidos o documentos’ que obren en poder de las Administraciones y ‘hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones’ [art. 7 b) de la LTPA], de tal suerte que, en línea de principio, ha de proporcionarse la información solicitada por la ciudadanía. [...] Por consiguiente, recae sobre la Administración —y sobre el tercero afectado que se oponga a la solicitud de información— la carga de argumentar la pertinencia de aplicar algún límite que justifique la denegación del acceso a la misma” (Fundamento Jurídico Tercero).

Por su parte, este criterio es el que asimismo comparten los órganos jurisdiccionales, como lo ponen de manifiesto las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera) n.º 1547/2017, de 16 de octubre; Sentencia 344/2020, de 10 de marzo y 748/2020, de 11 de junio:

“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”. Y prosigue la citada Sentencia n.º 748/2020 que “la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca



debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad".

Tercero. Con la solicitud origen de esta reclamación, la persona interesada pretendía acceder a cierta información acerca de " el puesto de cabos jefes de parques que prestan actualmente sus servicios en el Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga [...]: 1- Copia o copias de los requisitos y convocatoria [...]; "3- [sic] Copia del informe o informes si hay mas de uno, de secretaria/intervención sobre estos nombramientos; "2- [sic] Copia de cada uno de los nombramientos de estos cabos jefes de parques ; 4- Copia del decreto o decretos de presidencia realizados para estos nombramientos".

Según define el art. 2 a) LTPA, se considera "información pública" sujeta a las exigencias de la legislación de 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"*.

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

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

«Así pues, en cuanto exigencia de publicidad activa, las administraciones públicas están ya obligadas a publicar por su propia iniciativa, sin que medie solicitud alguna, los procesos de selección del personal a su servicio. Pero, como es obvio, el hecho de que exista este deber ex lege de publicar de oficio dicha información no empece, en modo alguno, a que pueda ser reclamada por cualquier ciudadano a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, como ha sucedido en este caso. E incluso, como no es menos evidente, nada impide que, por esta vía, se solicite información suplementaria que vaya más allá de la que deba proporcionarse en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa» (Resoluciones 32/2016, de 1 de junio y 126/2018, de 19 de abril)".



En suma, la información solicitada se encuentra incontrovertiblemente incluida en el ámbito objetivo del art. 2 a) LTPA antes transcrito.

Cuarto. Ante la solicitud de información el Consorcio reclamando resuelve denegar el acceso. Entiende el Consorcio que “son aplicables en todo caso los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en la normativa básica y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos (artículo 9.3º de la Ley 1/2014, de 24 de junio). De este modo, la publicación de la identidad personal de los empleados que desempeñan el puesto de administrativos [sic] en el CPB, de manera individualizada, supone la afectación de datos de carácter personal, por lo que sería necesario tomar en consideración los límites fijados en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno. Además, en los supuestos de publicidad activa no se está en la misma situación que cuando se ejerce el derecho de acceso a la información pública mediante solicitud, habida cuenta de la generalización que se produciría en el acceso a los datos, y el carácter indiscriminado de la cesión de esos datos cuando nos referimos a la publicidad activa, lo que demanda unas mayores restricciones. [...]. Así, en cuanto la publicación de una determinada información contribuya a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones o a la asignación de los recursos, cabe considerar la existencia de un interés público prevalente sobre los derechos a la protección de datos y a la intimidad en los términos y con las excepciones establecidas en todo caso por la Legislación de transparencia -estatal y andaluza-. Por el contrario, si la información no contribuye a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de la institución o de la asignación de los recursos públicos, prevalecerá el respeto a los derechos a la protección de datos o la intimidad”.

Este Consejo no puede compartir los argumentos utilizados por el Consorcio, por los motivos que se indican a continuación.

La información solicitada contiene, efectivamente, datos de carácter personal de determinadas personas. El artículo 15 LTBG, que regula las relaciones entre el derecho a la protección de datos y del derecho de acceso a la información, establece tres categorías de datos en sus tres primeros apartados. Así, el primero regula el acceso a datos que cuenten con un nivel especial de protección (libertad ideológica, salud, etc.). El segundo apartado, regula el acceso a datos meramente identificativos relacionados con la organización. El tercero, regula el acceso al resto de datos, categoría en la que debemos incluir la información solicitada, pues



el acceso a la misma supondría conocer no solo la identidad de personas de la organización, sino circunstancias añadidas como la fecha de nombramiento o contratación como empleado público.

El artículo 15.3 establece para estos supuestos un criterio general de ponderación de los bienes e intereses en conflicto, incluyendo en su redacción varios criterios para circunstancias específicas. Concretamente, el apartado c) indica “El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativos de aquéllos”.

En dicha ponderación, el Consorcio llegó a la conclusión de que debía prevalecer el derecho a la protección de datos personales, valorando -entre otros factores y circunstancias- que “no se trata de una información relevante y que no contribuye a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de la institución ni de la asignación de los recursos públicos, ni estando contenida la misma en las obligaciones de publicidad activa, debe prevalecer el respeto a los derechos a la protección de datos y la intimidad”.

Pues bien, esta específica argumentación no puede ser compartida por este Consejo. En primer lugar, porque parte de la información solicitada no contiene datos de carácter personal, y por lo tanto, este motivo no era aplicable al caso (1. “Copia o copias de los requisitos y convocatorias...”). Y en segundo lugar, porque el carácter de la información solicitada, relacionada con el nombramiento de personas como empleadas públicas, y por tanto sobre el destino de fondos públicos, hacen prevalecer el interés en el acceso sobre la afcción al derecho a la protección de datos personales de estas personas, afcción que en todo caso será reducida dada la necesaria publicidad que debió regir el procedimiento de selección utilizado en su momento, e incluso de los nombramientos en el caso de que fueran publicados en el Boletín Oficial correspondiente o en otros medios. La lectura del criterio establecido en el artículo 15.3 LTBG confirma esta posición, así como nuestra reiterada doctrina cuando se solicita información sobre recursos humanos (por todas, la Resolución 67/2018, de 27 de febrero).

Este Consejo tampoco puede compartir el argumento relativo a las obligaciones de publicidad activa, ya que, tal y como venimos indicando, el hecho de que una información sea objeto de una obligación de publicidad activa, no impide el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (FJ 5ª Resolución 32/2016, de 1 de junio):



"Así pues, en cuanto exigencia de publicidad activa, las empresas públicas autonómicas están ya obligadas a publicar por su propia iniciativa, sin que medie solicitud alguna, los procesos de selección del personal a su servicio. Pero, como es obvio, el hecho de que exista este deber ex lege de publicar de oficio dicha información no empece, en modo alguno, a que pueda ser reclamada por cualquier ciudadano a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, como ha sucedido en este caso. E incluso, como no es menos evidente, nada impide que, por esta vía, se solicite información suplementaria que vaya más allá de la que deba proporcionarse en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa."

Pues bien, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública, este Consejo no puede sino estimar la presente reclamación. El Consorcio debe, por tanto, facilitar al reclamante la información objeto de su solicitud; y, en la hipótesis de que no exista alguno de los extremos de la misma, deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la entidad reclamante.

En resumen, el Consorcio deberá poner a disposición del solicitante la siguiente información:

"En relación a los trabajadores que desempeñan el puesto de cabos jefes de parques que prestan actualmente sus servicios en el Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga, solicita:

"1- Copia o copias de los requisitos y convocatoria (de todas las que se ha producido, si es más de una) del acceso de estos puestos.

"3- [sic] Copia del informe o informes si hay más de uno, de secretaria/intervención sobre estos nombramientos.

"2- [sic] Copia de cada uno de los nombramientos de estos cabos jefes de parques .

" 4- Copia del decreto o decretos de presidencia realizados para estos nombramientos."

En el caso de que alguna parte de dicha información no exista, el Consorcio deberá indicar expresamente esta circunstancia. Y en el caso de que alguna de las personas esté haya sido víctima de violencia de género o cualquier otra circunstancia similar que justifique su anonimización, la información correspondiente a esta persona se excluirá de la concedida.



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

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación interpuesta por XXX contra el Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga por denegación de información pública.

Segundo. Instar a dicho Consorcio a que, en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al de la notificación de la presente resolución, facilite a la persona reclamante la información indicada en el Fundamento Jurídico Cuarto, en sus propios términos.

Tercero. Instar a dicho Consorcio 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