



RESOLUCIÓN 686/2021, de 14 de octubre
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Artículos: 2 y 24 LTPA
18.1 e) LTBG

Asunto Reclamación interpuesta por XXX contra el Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga, por denegación de información pública

Reclamación 419/2020

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 sargento jefe que prestan actualmente sus servicios en el Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga, solicita:

"1- Copia del número de horas de servicios extraordinarios, realizados por mes y por cada uno de los puestos de sargento jefe, desde el periodo comprendido entre 01-08-2109 [sic] y 15-07-2020.



"1- Copia del importe abonado por los servicios extraordinarios, realizados por mes y por cada uno de los puestos de sargento jefe, desde el periodo comprendido entre 01-08-2109 [sic] y 15-07-2020."

Segundo. Con fecha 14 de septiembre de 2020 el Consorcio resuelve la solicitud de información mediante escrito cuyo tenor literal es el siguiente en lo que ahora interesa:

"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 [sic] 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.- La información que se solicita es reiterativa, pues ya fue objeto de petición en expediente 002-2020, y resuelta mediante Decreto de Presidencia del CPB de 6 de marzo de 2020, que fue debidamente notificada al interesado.

"Quinto.- El art. 18.1.3) [sic] de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, establece que se inadmitirán a trámite, aquellas solicitudes que *"sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley"*.

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

"Única. Inadmitir a trámite la petición de información, por ser reiterativa.



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 adjunta a este documento, obviando la presidencia del consorcio, que, entre otras cuestiones, y [*se cita cargo que el reclamante ostenta*] 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 del procedimiento para la resolución de la reclamación. El 9 de noviembre de 2020 se solicitó al Consorcio reclamado copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 12 de noviembre de 2020 a la Unidad de Transparencia (u órgano equivalente) correspondiente.

Quinto. El 10 de diciembre de 2020 el Consejo solicita al Consorcio reclamado que acredite el fundamento cuarto de la resolución del 14 de septiembre de 2020 *ut supra*, esto es: “*La información que se solicita es reiterativa, pues ya fue objeto de petición en expediente 002-2020, y resuelta mediante Decreto de Presidencia del CPB de 6 de marzo de 2020, que fue debidamente notificada al interesado*”, instándole a que aporte la mencionada resolución y su notificación al interesado.

Sexto. El 11 de enero de 2021 tiene entrada en el Consejo la acreditación de la notificación al interesado de la Resolución de Presidencia de fecha 6 de marzo 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 Expte. 002/2020, practicada el 6 de marzo de 2020, con resultado de “recibida” por comparecencia en sede electrónica.

En los antecedentes de hecho de la citada resolución de 6 de marzo de 2020, consta

“Información solicitada:



“Copia de todas las horas trabajadas semanalmente en el año 2019 de cada uno de los puestos nominativos e individualizados de jefatura”

“Copia de todos los servicios extraordinarios remunerados mensualmente durante los años 2016, 2017, 2018 Y 2019 de cada uno de los puestos nominativos e individualizados de jefatura, tanto de todos los oficiales de zona, sargentos jefes y cabo jefes”

“Copia de todos los abonos de productividades, si están se han producido durante los años 2016,2017,2018 y 2019 de cada uno de los puestos nominativos e individualizados de jefatura, tanto de todos los oficiales de zona, sargentos jefes y cabo jefes”.

“[...]”

“RESUELVE:

“ÚNICO.- Inadmitir a trámite las peticiones de la solicitud de información del expediente de referencia, por exigir una acción previa de reelaboración, todo ello al amparo de lo dispuesto en el art. 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (BOE 10/12/13), de transparencia, buen gobierno y acceso a la información pública”.

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 solo 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 posibili-



dad 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 "1- Copia del número de horas de servicios extraordinarios, realizados por mes y por cada uno de los puestos de sargento jefe, desde el periodo comprendido entre 01-08-2109 y 15-07-2020. 1- Copia del importe abonado por los servicios extraordinarios, realizados por mes y por cada uno de los puestos de sargento jefe, desde el periodo comprendido entre 01-08-2109 y 15-07-2020."*

Cuarto. *Mediante la resolución del 14 de septiembre de 2020 el Consorcio comunicó a la interesada la inadmisión de la solicitud objeto de la presente reclamación con base en el motivo previsto en el artículo 18.1 e) LTBG, al considerar que "La información que se solicita es reiterativa, pues ya fue objeto de petición en expediente 002-2020, y resuelta mediante Decreto de Presidencia del CPB de 6 de marzo de 2020, que fue debidamente notificada al interesado".*

En efecto, según establece el artículo 18.1 e) LTBG: *"Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: "[q]ue sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley."* En lo concerniente al carácter repetitivo, desde la Resolución 37/2016 venimos sosteniendo unas pautas delimitadoras de este concepto que ahora hemos de recordar. Según se apuntó en su FJ 5º, *"a la hora de enjuiciar si las solicitudes reúnen tal condición (de reiterativas) es preciso tomar en consideración y valorar los siguientes criterios: un criterio subjetivo, puesto que la petición de información debe ser formulada por el mismo solicitante y ha de ser dirigida al mismo sujeto obligado al cumplimiento de la legislación de transparencia; un criterio objetivo, ya que la solicitud ha de ser idéntica o sustancialmente similar a otra formulada con anterioridad; un criterio cronológico, toda vez que el tiempo transcurrido entre la contestación dada a la previa petición de información y la nueva solicitud puede ser relevante desde el punto de vista de la actualización de la información, decayendo el carácter repetitivo de la misma; y, por último, para que pueda apreciarse el carácter manifiestamente reiterativo de una solicitud, es necesario que la formulada con anterioridad haya generado una respuesta expresa de la entidad a la que se pide la información (sea o no denegatoria), o, en caso de silencio, que el solicitante haya reclamado contra la resolución presunta y se haya resuelto la reclamación por este Consejo o por la jurisdicción contencioso-administrativa"* (asimismo, entre otras muchas, Resolución 53/2017, FJ 3º).



Pues bien, este Consejo ha podido comprobar que en la información que se le ofreció a la interesada, el 6 de marzo de 2020, ya se le proporcionaba una respuesta a lo ahora solicitado (*"Inadmitir a trámite las peticiones de la solicitud de información del expediente de referencia..."*), en lo referente al año 2019, no siendo dicha respuesta objeto de reclamación en el plazo estipulado ante este Consejo. Consiguientemente, este Consejo considera que el órgano reclamado ya ofreció respuesta a la información y la persona interesada tuvo ocasión de interponer una reclamación ante dicha respuesta si no estaba satisfecha con lo resuelto.

Por consiguiente, este Consejo no puede desestimar la pretensión en cuestión, por parte de la reclamante, respecto a la información solicitada referida al periodo 1-8-2019 al 31-12-2019, al haber sido ya solicitada anteriormente y respondida el 6 de marzo de 2020. Este Consejo entiende pues que el órgano reclamado aplicó debidamente la causa de inadmisión en lo que corresponde a esta petición.

Quinto. Cuestión distinta es la solicitud de información de 14 de julio de 2020, en lo referente al periodo de tiempo del año 2020, que comprende hasta el 15 de julio de 2020. Dicho periodo no fue objeto de solicitud de información previa y por tanto no procede aplicar el artículo 18.1 e) LTBG (solicitud reiterativa).

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"*. Por otro lado, como hemos tenido ocasión tantas veces de reiterar, es innegable la relevancia que tiene el acceso a la información sobre gastos de personal para nuestro sistema de transparencia.

Este Consejo no puede compartir la apreciación del Consorcio de que la solicitud incurra en una causa de inadmisión según el artículo 18.1.e) LTBG, en el periodo comprendido del 1 de enero al 15 de julio de 2020, ya que como consta en el expediente, no fue objeto de solicitud anterior.

Pues bien, no cabe albergar la menor duda de que los datos económicos objeto de la solicitud constituyen "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, dados los amplios términos con que define el concepto, a saber, *"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].



Pero es que, además, como tantas veces hemos tenido ocasión de reiterar -entre ellas, la Resolución 322/2018, de 21 de agosto, FJ 3º-, es innegable la relevancia pública de la información de naturaleza económica, resultando por o del máximo interés para la opinión pública la divulgación de datos referentes a las decisiones de gasto por parte de las Administraciones públicas: “[...] 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” (por todas, Resolución 106/2016, de 16 de noviembre, FJ 4º). Y así vino a reconocerlo explícitamente el legislador en el arranque mismo del Preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno:

“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”.

En suma, habida cuenta de que la pretensión del ahora reclamante se halla bajo el ámbito de cobertura de la LTPA, y de conformidad con la regla general de acceso a la información pública mencionada *supra* en el Fundamento Jurídico 2º, este Consejo no puede sino declarar que el Consorcio debió atender íntegramente la solicitud de información, que resultó sin embargo inadmitida por repetitiva.

Sexto. Una vez declarado el derecho del solicitante al acceso a la información, debemos realizar algunas matizaciones necesarias para la materialización del acceso, relacionadas con el acceso a la información retributiva de los puestos de trabajo indicados en la solicitud.

Este Consejo viene habitualmente resolviendo este tipo de asuntos 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, 88/2019 y 330/2019).



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, dado 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 y de 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.

Aplicando esta doctrina al supuesto concreto, debemos afirmar que en el supuesto de que los puestos de trabajo de sargento jefe que tengan como forma de provisión la libre designación o procedimiento similar, y tengan asignados niveles 28, 29 o 30 (personal funcionario) o bien desarrollen puestos de la máxima jerarquía en la organización (personal laboral), el Consorcio deberá facilitar la información en los términos indicados en la solicitud de información. Lo indicado se entiende 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.



Por el contrario, en el caso de que los puestos de trabajo no tengan estas características, el Consorcio deberá poner a disposición de manera mensual y agregada por todos los puestos, para de este manera evitar la identificación de las personas que ocupan estos puestos de trabajo. Así, entiende este Consejo que se ponderan debidamente los intereses en conflicto, ya que queda reservada la identidad de las personas ocupantes de los puestos de trabajo, salvaguardando su derecho a la protección de datos; pero por otra parte, el solicitante puede conocer el número de horas de servicios extraordinarios y su evolución mensual.

Pues bien, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de "información pública" que ofrece el transcrito art. 2 LTPA, este Consejo no puede sino estimar parcialmente la presente reclamación.

El Consorcio debe, por tanto, facilitar al reclamante la información objeto de su solicitud referida al año 2020, hasta el 15 de julio de 2020, del modo indicado anteriormente. Y en la hipótesis de que no exista alguno de los extremos de la misma, deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona ahora reclamante.

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

RESOLUCIÓN

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

Segundo. Instar al Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga, a que, en el plazo de diez días desde la notificación de la esta Resolución, ponga a disposición de la persona reclamante la información indicada en el Fundamento Jurídico Quinto y Sexto, en sus propios términos.

Tercero. Inadmitir la pretensión contenida en el Fundamento Jurídico Cuarto referida al periodo comprendido en el año 2019.



Cuarto. Instar al 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.