Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

N/REF: RT 0209/2016

FECHA: 3 de enero de 2017

[redacted]

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada 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 respuesta a la Reclamación número RT/0209/2016 presentada por [redacted] CCOO en la Ciudad Autónoma de Ceuta, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta, la siguiente **RESOLUCIÓN:**

I. ANTECEDENTES

1. El pasado 27 de abril de 2016, por el ahora reclamante se presentó un escrito dirigido a la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Ceuta en el que solicitaba la "*relación nominal de empleados públicos con contrato de obras y servicios interinos y temporales indefinidos no fijos (con detalle de categoría y antigüedad en esta Administración)*".

   Transcurrido el plazo previsto en el artículo 24.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno -en adelante, LTAIBG- sin haber obtenido contestación a su solicitud, mediante escrito de 11 de octubre de 2016, e igual fecha de entrada en el Registro de este Consejo [redacted] presentó una reclamación al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG al entender desestimada su solicitud de acceso a la información pública por parte de la Consejería de referencia.

ctbg@consejodetransparencia.es

2. Mediante escritos de 13 de octubre de 2016 por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo se dio traslado del expediente, por una aparte, a la Consejería de Presidencia, Gobernación y Empleo de la Ciudad Autónoma de Ceuta para conocimiento y, por otra parte, a la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Ceuta a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formulasen las alegaciones que estimasen convenientes, aportando, asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las alegaciones que pudieran realizarse.

   El siguiente 10 de noviembre tiene entrada en el registro de este Consejo oficio de fecha 4 de noviembre del Director General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública en el que, en contestación a la petición de alegaciones planteada, se da traslado a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de una relación nominal de empleados públicos con contrato de obra o servicios, interinos y temporales indefinidos no fijos. En concreto, en dicho listado figura el nombre del empleado público, su vinculación con la administración -funcionario interino laboral indefinido, laboral interino, laboral temporal-, en el caso de los laborales, la especificación del tipo de contrato -indefinido, interinidad, o de servicio-, la antigüedad y, finalmente, la denominación de la plaza. De los datos obrantes en el expediente, no consta que esta información se haya trasladado al ahora reclamante.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con su artículo 38.2.c) y el artículo 8.2.d) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Presidenta de este organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. A tenor del artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que regula dicho precepto "*salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley*". Tal disposición prevé en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

   > "*1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al*

[redacted]

FIRMANTE(1) : MARIA ESTHER ARIZMENDI GUTIERREZ | FECHA : 04/01/2017 11:39 | NOTAS : F

órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. (…).

2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias".

En desarrollo de las anteriores previsiones normativas el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Ciudad Autónoma de Ceuta (Consejería de Presidencia, Gobernación y Empleo) han suscrito un Convenio para el traslado a este Consejo del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 LTAIBG en los supuestos de resoluciones dictadas por aquella Administración y las entidades integradas en el sector público de ésta.

3. La LTAIBG tiene por objeto "*ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento"*. De acuerdo con ello, la LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a "*acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley*", entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

4. De acuerdo con esta premisa, en cuanto al fondo del asunto planteado en la presente reclamación cabe señalar que su objeto se refiere a la obtención de una "*relación nominal de empleados públicos con contrato de obras y servicios interinos y temporales indefinidos no fijos (con detalle de categoría y antigüedad en esta Administración)"*.

   Como puede apreciarse, el objeto de la solicitud de acceso a la información que motiva esta reclamación se refiere a datos que pueden tener la consideración de datos personales. A estos efectos, cabe recordar, por una parte, que el artículo 3.a) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal -desde ahora, LOPD- define el dato personal como "*cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables*", mientras que, por otra parte, el artículo 5.1.f) del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD, contempla la siguiente definición de dato de carácter personal: "*cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables".* Por lo tanto,

[redacted]

FIRMANTE(1) : MARIA ESTHER ARIZMENDI GUTIERREZ | FECHA : 04/01/2017 11:39 | NOTAS : F

toda vez que la información solicitada, al referirse a una situación laboral de forma individualizada, podría dar lugar conocer datos de carácter personal debido al conocimiento previo de la identidad de los ocupantes de un puesto de trabajo determinado, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 15 de la LTAIBG que regula la relación del derecho de acceso a la información pública con el derecho a la protección de datos.

5. Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha elaborado el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 21 de mayo de 2015, relativo a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información con el siguiente contenido:

"El artículo 15 establece el sistema de protección de datos de carácter personal, señalando lo siguiente:

1. *Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.*

   Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

2. *Con carácter general y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.*

3. *Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegido, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.*

   Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

[redacted]

FIRMANTE(1) : MARIA ESTHER ARIZMENDI GUTIERREZ | FECHA : 04/01/2017 11:39 | NOTAS : F

a) *El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*

b) *La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores u motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.*

c) *El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.*

d) *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.*

4. *No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disposición de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.*

5. *La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los datos obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.*

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno viene observando una interpretación extensiva de os conceptos contenidos en determinados límites respecto de los cuales resulta conveniente identificar y precisar los criterios y condiciones que justifican su aplicación.

El proceso de aplicación de esta norma comprende las siguientes etapas o fase sucesivas:

I. *Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por éstos los definidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, (en adelante LOPD)*

II. *En caso afirmativo valorar si los datos son o no especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la LOPD, esto es: a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical religión y creencias; b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y c) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. Si contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos, la información sólo se podrá publicar o facilitar: a) En el supuesto de la letra a) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso y por escrito del*

[redacted]

FIRMANTE(1) : MARIA ESTHER ARIZMENDI GUTIERREZ | FECHA : 04/01/2017 11:39 | NOTAS : F

afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. b) En el supuesto de los datos de la letra b) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado en una norma con rango de ley, y c) En el supuesto de los datos de la letra c) anterior, y siempre que las correspondientes infracciones penales o administrativas no conlleven la amonestación pública al infractor cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

III. *Si los datos de carácter personal contenidos en la información no fueran datos especialmente protegidos, valorar si son o no exclusivamente datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. Si los datos contenidos son exclusivamente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad, la información se publicará o facilitará con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.*

IV. *Si los datos de carácter personal no fueran meramente identificativos y relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o no lo fueran exclusivamente, efectuar la ponderación prevista en el artículo 15 número 3 de la LTAIBG.*

V. *Finalmente, si la información no contuviera datos de carácter personal, valorar si resultan de aplicación los límites previstos en el artículo 14. […]"*

6. Para la aplicación de este Criterio Interpretativo al presente caso resulta conveniente precisar que la información que se solicita, a pesar de ser menor en su número, guarda una estrecha relación con la que puede contenerse en una Relación de Puestos de Trabajo, Plantilla Orgánica o Catálogo de Personal –nombre del empleado público, su vinculación con la administración, en el caso de los laborales, la especificación del tipo de contrato, la antigüedad y la denominación de la plaza-.

   A tenor de esta premisa cabe advertir que, en principio y con carácter general, la información objeto de la solicitud de referencia, en la que se identifica a los empleados públicos ocupantes de los distintos puestos de trabajo mediante la inclusión de su nombre, se consideran datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano de modo que, conforme al artículo 15.2 de la LTAIBG, habría de concederse el acceso a la información solicitada.

[redacted]

FIRMANTE(1) : MARIA ESTHER ARIZMENDI GUTIERREZ | FECHA : 04/01/2017 11:39 | NOTAS : F

No obstante lo anterior, esta regla general encuentra su excepción en el supuesto de que el acceso a la misma suponga un perjuicio para uno o varios de los bienes enumerados en el artículo 14.1 –como pude ser en el caso que ahora nos ocupa el relativo a una sanción penal o administrativa-, así como cuando el acceso afecte a uno o varios empleados públicos que se encuentren en una situación de protección especial –como es el caso, a título de ejemplo, de ser víctima de violencia de género o la de sujeto a una amenaza terrorista- que pueda resultar agravada por la divulgación de la información relativa al puesto de trabajo que ocupan.

De este modo, en definitiva, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 de la LTAIBG, en relación con el artículo 15.4 de la misma, la administración de la Ciudad Autónoma de Ceuta pueda facilitar la información solicitada de forma parcial, procediendo a anonimizar los nombres de los empleados públicos del listado solicitado desde el momento en que el conocimiento de tales nombres no resulta determinante para llevar a cabo la tarea de escrutinio de la actividad pública que se reconoce en la LTAIBG, pues lo relevante de la información solicitada estriba en conocer la vinculación y el tipo de contrato según la antigüedad y la plaza ocupada.

Asimismo, y en último término, cabe poner de manifiesto lo previsto en el artículo 15.5 de la LTAIBG, a tenor del cual la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso, previsión que va destinada al solicitante del derecho de acceso a la información.

7 Además de lo anterior, tal y como ha sucedió en anteriores reclamaciones en las que las partes son las mismas que en el presente caso –por ejemplo, RT/0201/2016- es posible señalar una cuestión relacionada con el procedimiento de tramitación de las solicitudes de acceso a la información. Las reglas generales de tal procedimiento se abordan en los artículos 17 a 22 de la LTAIBG, especificándose en el artículo 20.1, en lo que atañe a la resolución de las solicitudes de información, que,

> "*La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.*
>
> *Este plazo podrá ampliarse por otro mes 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.*"

Mientras que, por su parte, el apartado 4 del mismo artículo dispone lo siguiente:

> "*Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.*"

[redacted]

FIRMANTE(1) : MARIA ESTHER ARIZMENDI GUTIERREZ | FECHA : 04/01/2017 11:39 | NOTAS : F

Del precepto trascrito se infieren dos consideraciones. La primera de ellas consiste en la existencia de una regla procedimental específica aplicable a aquellos casos de considerables solicitudes de información en atención a su volumen o complejidad. En efecto, en el segundo párrafo del artículo 20.1 de la LTAIBG se prevé que cuando concurra el supuesto de hecho de que "*el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*", la consecuencia jurídica será que la administración pública que ha de resolver la solicitud de acceso a la información tiene la posibilidad de ampliar el plazo de un mes del que dispone para dictar y notificar la resolución por otro mes adicional. La administración de la Ciudad de Ceuta, en el presente caso, no aplicó la ampliación del plazo acabada de reseñar, tal y como se deduce de los antecedentes obrantes en el expediente, de modo que disponía de un mes para dictar y notificar la resolución en materia de acceso a la información contractual solicitada.

La segunda consecuencia que se deriva del precepto citado, que guarda relación con la anterior, consiste en que el artículo de referencia vincula el comienzo del cómputo del plazo de un mes del que dispone la administración para resolver, mediante resolución expresa o por silencio administrativo, a la fecha en que la solicitud tenga entrada en el registro del órgano competente para resolver. En el caso que nos ocupa, según se desprende de los antecedentes, tal fecha es el 27 de abril de 2016, de manera que el órgano competente de la administración de la Ciudad Autónoma disponía de un mes –hasta el 27 de mayo de 2016- para dictar y notificar la correspondiente resolución.

Según consta en el expediente, la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Ceuta no ha contestado a la solicitud de acceso a la información planteada en el plazo establecido por la LTAIBG. Únicamente, en la fase de alegaciones, ha dado traslado a este Consejo del listado reseñado en los antecedentes de esta resolución, poniendo de manifiesto su voluntad de facilitar dicha información.

De modo que, en conclusión, por los motivos reseñados en los anteriores Fundamentos Jurídicos procede estimar parcialmente la reclamación planteada por cuanto se trata de información pública en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG y la administración pública no ha cumplido los plazos establecidos para ello, dado que lo apropiado hubiera sido contestar directamente al solicitante en el plazo legalmente establecido de un mes desde que la administración recibió la solicitud de acceso, conforme a lo dispuesto en el artículo 20.1 de la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

[redacted]

FIRMANTE(1) : MARIA ESTHER ARIZMENDI GUTIERREZ | FECHA : 04/01/2017 11:39 | NOTAS : F

PRIMERO ESTIMAR PARCIALMENTE la Reclamación presentada, por entender que la administración de la Ciudad Autónoma de Ceuta ha incumplido los plazos previstos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno para resolver las solicitudes de acceso a la información.

SEGUNDO: INSTAR a la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Ceuta a que en el plazo máximo de 15 días hábiles proporcione al ahora reclamante la información solicitada y no satisfecha en los términos del Fundamento Jurídico 6 de esta resolución, remitiendo a este Consejo, en igual plazo, copia de la información suministrada al reclamante que acredite el cumplimiento de la misma.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
Esther Arizmendi Gutiérrez

[redacted]

FIRMANTE(1) : MARIA ESTHER ARIZMENDI GUTIERREZ | FECHA : 04/01/2017 11:39 | NOTAS : F