



Resolución 89/2018, de 11 de mayo, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-0024/2018/ reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante el Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra (Ávila)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 19 de diciembre de 2017 tuvo registro de entrada una solicitud de información pública dirigida por XXX al Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra.

En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“Información laboral de todas las contrataciones de empleados actuales del Ayuntamiento incluyendo:

- 1) Tipo de contrato de cada empleado*
- 2) Fecha de inicio y fin, si la hubiere, de los mismos*
- 3) El proceso de selección de cada actual empleado para la obtención de dichos contratos sobre el resto de los candidatos, atendiendo a las bases establecidas*
- 4) Las renovaciones de contrato si las hubiere, justificando el motivo de las mismas sobre el resto de los candidatos”.*

La solicitud indicada fue denegada mediante Resolución de fecha 16 de enero de 2018 de la Alcaldesa de Navalmoral de la Sierra, la cual venía motivada en la necesidad de dar cumplimiento a las determinaciones establecidas en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y en la oposición expresa de los afectados a facilitar la información requerida.

Segundo.- Con fecha 5 de febrero de 2018 tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por XXX frente a la denegación expresa de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Recibida la reclamación, nos dirigimos al Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra poniendo de manifiesto la recepción de la misma y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada reclamación.



Con fecha 30 de abril de 2018, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra a nuestra solicitud de informe.

Junto con dicha contestación se aporta copia del Decreto de Alcaldía de fecha 8 de enero de 2018 que recaba, “visto el contenido de lo establecido en la Ley orgánica 15/1999 de Protección de Datos Personales”, el consentimiento de los cuatro trabajadores que, a la fecha, prestaban servicios para el Ayuntamiento a fin de facilitar la información requerida por XXX.

Asimismo, se aporta copia de un documento suscrito por los 4 trabajadores (no consta fecha), en el cual manifiestan:

“Su TOTAL Y ABSOLUTA negativa y ausencia total de consentimiento al objeto de que por parte de la Administración Pública: Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra, se preste y otorgue dato algún de carácter personal relativo a su contratación o cualquier otro que afectara al núcleo de sus derechos fundamentales de carácter personal, bajo el apercibimiento a este Ayuntamiento de las sanciones que a tal efecto pudieran recaer en esta o cualquier otra Administración pública, en caso de incumplimiento. (sic)”

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado 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 órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación,



ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello, puesto que se trata de la misma persona que presentó la solicitud de información.

Cuarto.- La reclamación ha sido presentada dentro del plazo establecido para ello en el art. 24.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Quinto.- En primer lugar, conviene recordar que la LTAIBG, conforme se desprende de su preámbulo, 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”.

En similares términos, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, recoge en su Exposición de Motivos el siguiente razonamiento:

“La transparencia de la actuación de los poderes públicos al permitir el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información administrativa, frente a la idea de secreto y reserva, refuerza el carácter democrático de las Administraciones Públicas, que quedan sujetas al control ciudadano. El conocimiento de la actuación de los poderes públicos, de sus objetivos, motivaciones, resultados y valoración permite a la ciudadanía formarse una opinión crítica y fundada sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, favorece su participación en los asuntos públicos y fomenta la responsabilidad de las autoridades públicas”.



Igualmente, como premisa básica, procede señalar que el art. 12 LTAIBG reconoce el derecho de **todas las personas** a acceder a la información pública de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la misma Ley. Este precepto define la información pública 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”.

Sexto. Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, debe precisarse, a tenor de los estrictos términos en los que ha sido formulada la solicitud de información por XXX el día 19 de diciembre de 2017 (nº de registro de entrada 557), que la información requerida no es la copia de los contratos de trabajo del personal al servicio del Ayuntamiento (que es lo que se indica en el Decreto de Alcaldía de fecha 8 de enero de 2018), sino “información laboral sobre la contratación de los empleados actuales del Ayuntamiento”, concretando cuatro cuestiones.

Sentado lo anterior, en el hipotético caso de que la información solicitada por el reclamante afectara a datos personales de los trabajadores, es claro que no nos encontraríamos ante datos de los denominados especialmente protegidos (ideología, afiliación sindical, religión y creencias, salud, vida sexual y origen racial), sino, en su caso, a datos meramente identificativos (nombre, apellidos, y otros) relacionados fundamentalmente con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

En los casos de solicitudes de copia de contratos laborales en los que constan datos personales de los trabajadores (Resolución R/0330/2017, de 3 de octubre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno), hay que analizar si resulta de aplicación el límite de la protección de datos personales, sin que baste la mera mención a dicha normativa como circunstancia motivadora de la denegación del acceso.

En efecto, el art. 15.3 LTAIBG establece que cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso **previa ponderación suficientemente razonada** del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada. Los criterios de ponderación vienen desarrollados en el citado precepto, matizando el apartado 4 que “no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”.

En el caso estudiado, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno acordó la estimación parcial de la reclamación, reconociendo el derecho del reclamante a acceder a la documentación obrante en el expediente de un funcionario, al resultar aplicable el límite de la protección de datos



personales únicamente de modo parcial, y por ello, se debe facilitar la documentación, eliminando la información relativa al lugar de residencia y al domicilio de la empleada pública mencionada en la misma.

Séptimo.- Ya desde los primeros momentos de aplicación de la LTAIBG, los Tribunales de Justicia han apreciado que “la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado test del daño, a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación” (Sentencia 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 (recurso 75/2017) ha ratificado esta línea argumental realizando dos declaraciones de sumo interés:

- a) 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 art. 14.1 de la Ley 19/2013, como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el art. 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.
- b) La causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el art. 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.

El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (Resolución 32/2016, de 1 de junio) ha estimado una solicitud de acceso a la copia del expediente de contratación de un trabajador por la Empresa Pública “*Deporte Andaluz, S.A.*”, en contra del criterio expuesto por la Administración, quien justificaba la denegación del acceso (al igual que lo sostenido por el Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra) en la falta de consentimiento de los terceros afectados, una vez dado traslado a éstos de la solicitud de información.

El citado Consejo, descartando que los datos de carácter personal obrantes en el expediente eran especialmente protegidos, considera que la Administración destinataria de la solicitud de información pública debió efectuar la ponderación entre el interés público en la divulgación de la



información y los derechos del afectado cuyos datos aparecen en la información solicitada, tal y como expresa el art. 15.3 LTAIBG. Es por ello, que la ausencia formal de ponderación de los intereses controvertidos (así se puede constatar en la Resolución de la Alcaldesa de Navalmoral de la Sierra, de fecha 16 de enero de 2018, desestimatoria de la solicitud de acceso a la información presentada por XXX, en la que se realiza una mención genérica a la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal) basta por sí sola para apreciar la quiebra de la Ley de Transparencia y, además, concluye que la correcta ponderación de las circunstancias concurrentes en el caso deben conducir a proporcionar la información solicitada.

En el citado caso, en el cual concurren circunstancias similares al que ha dado lugar a la presente reclamación, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (Fundamento Jurídico Quinto) destaca 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”*.

El Consejo andaluz, en atención al contexto normativo vigente y a las circunstancias concurrentes en el caso, reconoció el derecho del reclamante a conocer el expediente de contratación, **previa disociación de los datos de carácter personal**, por estimar que el interés público en el conocimiento del proceso selectivo y de contratación del personal llevado a cabo por la Administración constituye un interés superior a la existencia de datos de carácter personal en la documentación requerida.

En el caso concreto objeto de la reclamación presentada por XXX, no se solicita expresamente la copia de los contratos de los trabajadores (documentos que sí contienen datos personales de los empleados municipales) sino información acerca de cuestiones puntuales de las contrataciones de personal realizadas por el Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra, sobre las cuales esta Comisión de Transparencia no alcanza a vislumbrar qué datos personales podrían resultar afectados.

En definitiva, la denegación de plano de una solicitud de información pública arguyendo, sin más, que la información pretendida contiene datos de carácter personal no resulta admisible. Esto es, dicha solicitud ha de ser examinada a la luz de la legislación de transparencia, de lo cual cabe concluir que, pese a la presencia de datos personales, ha de otorgarse preferencia al derecho de acceso a la información, el cual resulta prevalente en el ámbito de la gestión de recursos humanos en el sector



público (Resolución 113/2017, de 8 de agosto, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía).

Octavo.- Por otra parte, en lo concerniente a la transmisión de la información relativa a las cuatro cuestiones requeridas por el solicitante, se trata de valorar si la solicitud de información pudiera tener encaje en la causa de inadmisibilidad del art. 18.1 c) LTAIBG, relativa a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

En relación con esta concreta causa de inadmisión, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, ha manifestado lo siguiente:

“En primer lugar, es preciso señalar que el artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada. (...)

En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: «volver a elaborar algo». Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración. (...)

*...el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que **puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada**”.*

Respecto del concepto de reelaboración, el CTBG se ha pronunciado en numerosas ocasiones y la interpretación que realiza de dicha causa de inadmisión ha quedado recogida en numerosas resoluciones, como, por ejemplo, la R-0515-2016, de fecha 6 de marzo de 2017, de la cual se deduce lo siguiente:

- Será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material, aplicables al caso concreto, debiendo, por tanto, motivar adecuadamente la necesidad de proceder a una acción previa de reelaboración por la que se responda a la solicitud de información presentada.
- En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse, desde el punto de vista literal, que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua, “volver a elaborar algo”. Es esta



circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración. Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.

- El concepto de reelaboración como causa de inadmisión puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.
- No se puede entender que sea necesario volver a elaborar algo cuando la información que pide el solicitante es información que la Administración a la que se solicita dicha información tiene la obligación legal de proporcionársela con todo detalle a un organismo responsable de su control.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de 11 de septiembre de 2017, reiterando lo expuesto en la Sentencia de la misma Sección de 24 de enero de 2017, ha realizado la siguiente argumentación jurídica (Fundamento de Derecho Cuarto):

"La Ley 19/2013 ha venido a facilitar y hacer eficaz el derecho a la información de los ciudadanos sin necesidad de motivar la solicitud de información, es decir, la acreditación de un interés legítimo (art.17.3), como se deducía del viejo art.35h y 37 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre del PAC, hasta la nueva redacción dada por dicha Ley 19/2013. Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art.18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos hay que interpretar el art.13 de dicha Ley . De lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art.82 de la Ley 30/92)".

Todo ello nos lleva a concluir que en el presente caso, la respuesta a remitir al reclamante, la cual no reviste complejidad de tipo alguno y está limitada a cuatro trabajadores municipales, no tiene



encaje en el supuesto de reelaboración, en tanto que el Ayuntamiento dispone de los medios personales y materiales oportunos para extraer la información solicitada.

Noveno.- Con base en todo lo expuesto, ha de concluirse que la información solicitada por XXX en su escrito de fecha 19 de diciembre de 2017 constituye información pública en los términos del art. 13 LTAIBG y, por consiguiente, el reclamante tiene derecho a obtener la información requerida sobre los extremos citados en su solicitud. En el hipotético supuesto de que la información requerida no existiera, tal circunstancia deberá ser puesta de manifiesto al solicitante de la información.

Por último, procede referirse a la forma en la cual se debe llevar a cabo en este caso el acceso a la información pública solicitada. Al respecto, debemos tener en cuenta que el artículo 22.1 de la LTAIBG establece como preferente el acceso por vía electrónica, salvo que el solicitante haya señalado expresamente otro medio. En el caso aquí planteado y puesto que el solicitante de la información proporciona una dirección de correo postal a efectos de notificaciones, se puede enviar la información por esta vía.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante el Ayuntamiento de Naval Moral de la Sierra (Ávila).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, y en atención a los estrictos términos en que ha sido planteada la solicitud de información pública, se debe facilitar al reclamante, previa disociación de los datos de carácter personal, una relación de los trabajadores contratados por el Ayuntamiento en la actualidad, indicando la categoría profesional en la que prestan servicios y precisando los siguientes extremos:

- Tipo o modalidad de contrato de cada trabajador.
- Fecha de inicio de la relación laboral y, en el caso de contrataciones temporales, de la fecha prevista de finalización de la relación laboral



- Indicación del proceso selectivo con base al cual fue seleccionado cada trabajador. En el supuesto de que la contratación se hubiera llevado a cabo sin proceso selectivo alguno, dicha circunstancia habrá de ser puesta de manifiesto al reclamante
- Indicación, en su caso, de las renovaciones realizadas sobre los contratos laborales inicialmente suscritos y de los motivos justificativos de dichas renovaciones.

Tercero.- Notificar esta Resolución al **autor** de la reclamación y al **Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra**.

Cuarta.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 124.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, contra esta Resolución cabe la interposición de un recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.m LJCA).

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Fdo.: Javier Amoedo Conde