



Reclamación 44/2017

Resolución 29/2018, de 21 de mayo de 2018, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a las actuaciones del Ayuntamiento de Canfranc respecto a la información pública solicitada.

VISTA la Reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por _____, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente Resolución,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 26 de diciembre de 2017, _____, en su condición de concejal del Ayuntamiento de Canfranc (Huesca), presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón en la que señalaba:

- 1) Que solicitó al Ayuntamiento de Canfranc copia de las nóminas de los trabajadores laborales fijos del Ayuntamiento de Canfranc.
- 2) Que la información se le proporcionó con los datos de los trabajadores borrados.



3) Que posteriormente, el Ayuntamiento de Canfranc le remitió de nuevo la información, pero en esta ocasión sí le proporcionaba la categoría profesional de los trabajadores, pero no el resto de datos.

SEGUNDO.- El 3 de enero de 2018, el CTAR, solicita al Ayuntamiento de Canfranc de Zaragoza que en el plazo de quince días hábiles, informe sobre los fundamentos de la decisión adoptada y realice las alegaciones que considere oportunas.

TERCERO.- El 23 de enero de 2018, el Ayuntamiento de Canfranc remite informe en el que señala, en síntesis:

- 1) Que el reclamante también presentó dos quejas con similar contenido ante el Justicia de Aragón.
- 2) Que el solicitante pidió copia de las nóminas del personal laboral fijo del Ayuntamiento, y el 11 de abril de 2017 se emitió Decreto de la Alcaldía 75/2017 en el que se estimaba la solicitud de acceso a la información, si bien condicionada a la presencia de la Secretaria del Ayuntamiento durante la revisión de los documentos, a fin de que no se pudiera hacer copia íntegra de las nóminas, y del Delegado de Personal, representante de los trabajadores (al haber manifestado de forma expresa su deseo de velar porque no se facilitasen datos protegidos). Se negaba igualmente la posibilidad de entregarle copia íntegra de las nóminas, al contener datos de carácter personal y no contar con la autorización de los interesados.
- 3) Que, ante la disconformidad del solicitante por una parte y las quejas de los trabajadores por otro, el Ayuntamiento de



Canfranc, debido a la posible colisión del derecho de acceso a la información pública y el derecho de los trabajadores a que no se vean comprometidos sus datos personales, optó por solicitar un informe jurídico externo al Ayuntamiento (que se acompaña).

- 4) Que en el informe jurídico externo se pone de manifiesto la diferencia entre personal laboral fijo y personal laboral indefinido no fijo.
- 5) Que la Disposición Adicional trigésimo cuarta, punto dos, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017 establece que *«los órganos de personal citados no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal...»* por lo que cualquier referencia que se haga al personal laboral fijo, lo será por contraposición al personal laboral, sin que pueda entenderse declaración alguna de atribución de la condición de personal laboral indefinido no fijo. Que el interés y la insistencia en la solicitud del reclamante se debe a esta distinción de conceptos, realizando una utilización torticera de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015) y con el pretexto de unas nóminas de *«personal laboral fijo»* quiere entender que el Ayuntamiento incumple las previsiones de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, por lo que se reitera que cualquier mención a personal laboral fijo, deberá entenderse única y exclusivamente como contraposición al personal estrictamente temporal.
- 6) Que, conforme a la jurisprudencia citada en el informe externo, la facultad de acceder a la documentación e información por



parte de los concejales no comprende la obtención de copias o copias legitimadas. Que el informe 0147/2010 de la Agencia Española de Protección de Datos concluye, respecto a una consulta similar, que la información se puede proporcionar desglosada e individualizada de las retribuciones satisfechas, aunque sin exhibir los documentos de nómina, para evitar que en el acceso se puedan proporcionar datos irrelevantes para el ejercicio de la función de control que legitima la cesión.

- 7) Que el 29 de noviembre de 2017, se remitió al solicitante copia de las nóminas de los trabajadores, suprimiendo toda referencia que pudiera llevar a su identificación, pero en las que constaban íntegramente las retribuciones de los empleados municipales.
- 8) Que el concejal que solicita la información no pertenece a la comisión de personal.
- 9) Que se trata de una Administración local muy pequeña, que ronda los 500 habitantes y que cuenta con un puesto de funcionario, doce trabajadores fijos y otros temporales.
- 10) Que el Ayuntamiento todavía no ha aprobado una Relación de Puestos de Trabajo en la que se definan expresamente las tareas de cada puesto.
- 11) Que los antecedentes municipales de contratación laboral, salvo algún caso puntual, y en relación con esos doce puestos de trabajadores fijos, no muestran datos que reconozcan que ni la Alcaldía, ni el Ayuntamiento hayan tramitado convocatorias públicas en el Boletín Oficial de la Provincia, para cubrir puestos de personal fijo de plantilla.



- 12) Que se ha constatado que no es posible encontrar datos que identifiquen hasta doce trabajadores, salvo algún caso puntual, hayan accedido a la relación laboral con el Ayuntamiento por convocatoria pública, lo que justifica las reticencias de los trabajadores a que sus nóminas sean exhibidas, con nombre y apellidos, aunque sea un concejal que no tiene atribuidas responsabilidades en materia de personal.
- 13) Que el Ayuntamiento ha dado la posibilidad al solicitante de consultar y estudiar las nóminas originales. Que también se ha ofrecido al solicitante la posibilidad de proporcionarle la información en una Excel que reúna todas las retribuciones debidamente desglosadas por conceptos y por su atribución al puesto de trabajo.
- 14) Que se considera que el Ayuntamiento actúa correctamente al facilitar copia de las nóminas, eliminando únicamente los datos personales como nombre y apellidos, DNI, número de afiliación a la Seguridad Social, además de los que hagan referencia a la afiliación o no de un sindicato y retenciones.
- 15) Que si bien el apartado ñ) del artículo 2 de la Ley 8/2015 establece el principio de libre acceso a la información pública, considera que hay que tener en cuenta que el apartado p) establece el principio de utilidad, en cuya virtud la información pública que se suministre, siempre que sea posible, ha de ser adecuada al cumplimiento de los fines para que los que se solicite.
- 16) Que en la solicitud no se hacen constar los fines que la motivan.



- 17) Que la solicitud de las nóminas íntegras tiene un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la transparencia que establece la Ley 8/2015.
- 18) Que el Criterio Interpretativo 3/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno parte de la ponderación de intereses y derechos, distinguiendo en primer lugar, si estamos en presencia de un empleado público que ocupa un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel o un puesto que se prevea en procedimientos basados en la discrecionalidad, en el que prima el acceso a la información.
- 19) Que se reitera la posibilidad de solicitar a cada trabajador su conformidad para entregar al solicitante copia de las nóminas, en las que figure nombre, apellidos y DNI y copia de las nóminas en alta, sin indicar datos identificativos.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 24.6 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013) atribuye la competencia para conocer de las reclamaciones que regula al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG), *«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»*. Esta disposición adicional establece:



«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 órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas (...)».

De acuerdo con lo anterior, el artículo 36 de la Ley 8/2015 atribuye al Consejo de Transparencia de Aragón la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las resoluciones dictadas por el Ayuntamiento de Canfranc.

SEGUNDO.- La Ley 8/2015 reconoce, en su artículo 25, el derecho de todas las personas a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esa Ley. Por su parte, el artículo 13 de la Ley 19/2013 —y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos— 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 la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. Por tanto, la información requerida al Ayuntamiento de Canfranc puede ser solicitada en ejercicio del derecho de acceso a la información reconocido por las Leyes de transparencia, siempre y



cuando no sean de aplicación los límites o las causas de inadmisión previstas en éstas.

TERCERO.- Antes de analizar el fondo de la reclamación, debe realizarse una primera consideración respecto a su admisibilidad, ya que ésta ha sido presentada por un concejal, con base precisamente en esta condición.

La solicitud de información no se hizo al amparo de la Ley 8/2015, sino que en el Decreto de la Alcaldía en el que se daba respuesta, únicamente se menciona la normativa local.

En este sentido, tal como se reconoce en el artículo 77 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local (en adelante Ley 7/1985): *«Todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función. La solicitud de ejercicio del derecho recogido en el párrafo anterior habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquél en que se hubiese presentado».*

En similares términos, se pronuncia la Ley 7/1999 en el artículo 107 respecto a los derechos de información de los miembros de corporaciones locales.

Hay que recordar nuevamente que el acceso a la información por parte de cargos electos y la aparición de un régimen general de acceso a la información, ha generado posturas diferentes por parte de los Comisionados de transparencia en cuanto a la posibilidad de que



puedan acogerse al régimen jurídico de acceso a la información pública previsto en materia de transparencia.

Este Consejo ya ha abordado en varias ocasiones la admisibilidad de las reclamaciones presentadas por cargos representativos (Resolución 6/2017, de 27 de marzo; Resolución 22/2017, de 18 de septiembre; Resolución 27/2017, de 6 de noviembre y Resolución 5/2018, de 5 de febrero) y ha adoptado una posición favorable a su admisión, al considerar que una cuestión de carácter formal, como es la relativa a la normativa en la que se basó la solicitud, no puede condicionar la garantía que supone la posibilidad de presentar una reclamación gratuita y previa a la vía contencioso administrativa, tal como se concibe en la normativa en materia de transparencia. Lo contrario supondría una quiebra del principio de seguridad jurídica. Ahora bien, a pesar de la admisibilidad de las reclamaciones presentadas por cargos representativos, la competencia del CTAR se limita al conocimiento de las cuestiones relativas a la promoción de la transparencia de la actividad pública en la Comunidad Autónoma, el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Es decir, este Consejo no puede valorar las alegaciones realizadas por el Ayuntamiento de Canfranc respecto al cumplimiento de las normas relativas a los procesos de provisión de los puestos de trabajo del Ayuntamiento.

CUARTO.- En cuanto al fondo del asunto, la principal controversia se centra en el modo en que debe proporcionarse la información solicitada, que se refiere a las nóminas de los trabajadores laborales fijos del Ayuntamiento de Canfranc.



A tenor de lo expuesto por el Ayuntamiento, no existe oposición a proporcionar la información solicitada, sino que considera que de las nóminas deben suprimirse todos los datos de carácter personal de los trabajadores. Para justificar dicha posición se refiere a un informe jurídico solicitado respecto a estas cuestiones, en el que se cita abundante jurisprudencia y doctrina de la Agencia Española de Protección de Datos para justificar la omisión de cualquier dato identificativo de los trabajadores.

Pues bien, respecto al modo de proporcionar la información deben aclararse varias cuestiones.

Por una parte, debe señalarse que la jurisprudencia y la doctrina citada por el Ayuntamiento de Canfranc es previa a la aprobación de las normas de transparencia. Sin embargo, tanto la Ley 19/2013 como la Ley 8/2015 han venido a establecer un régimen general de acceso a la información mucho más amplio, cuya restricción sólo procede cuando concurren los límites expresamente previstos en la Ley y siempre de forma motivada.

Por otra parte, tal como ha reiterado este Consejo (Resolución 5/2018, de 5 de febrero, o Resolución 17/2018, de 16 de abril) los principios de las normas de transparencia, tales como el principio de responsabilidad y rendición de cuentas, el principio de libre acceso a la información pública, el principio de utilidad, el principio de gratuidad o el acceso preferentemente electrónico están llamados a proyectarse sobre el conjunto del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, también sobre los regímenes específicos de acceso a la información como ocurre en el caso de los electos locales.



En lo que respecta la información que puede obrar en las nóminas de los trabajadores, debe distinguirse entre datos especialmente protegidos y datos meramente identificativos, tal como prevé el artículo 15 de la Ley 8/2015.

De este modo, tal como establece el apartado 1 del artículo 15 de la Ley 19/2013:

«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».

Por tanto, aquellos datos que tengan carácter de datos especialmente protegidos como, por ejemplo, la afiliación sindical, las situaciones de discapacidad o aquellos que permitieran conocer alguno de estos datos, quedan excluidos del acceso, salvo consentimiento expreso del afectado.

Además, también debe tenerse en cuenta que algunos de los datos obrantes en una nómina, si bien no entran en la categoría de especialmente protegidos, asociados unos a otros pueden mostrar un perfil económico del trabajador que no necesariamente ha de ser susceptible de divulgación pública. En ese caso, sería de aplicación lo dispuesto en el artículo 15.3 de la Ley 8/2015:



«3. 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, 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:

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 y 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».

En este sentido, es destacable la Resolución 357/2017, de 20 de noviembre, de la Comisión de Garantía de Derecho de Acceso a la Información Pública (Comisionado de Transparencia de Cataluña),



que justifica la denegación de la información relativa a determinados datos obrantes en las nóminas de trabajadores, a pesar de que la petición de información había sido realizada por un miembro de una sección sindical:

«...las nóminas contienen una serie de datos personales que resultan innecesarios y, por lo tanto, deben considerarse desproporcionadas para la finalidad del acceso, concretado en permitir a la persona reclamante "la comparación de los diferentes complementos retributivos a los trabajadores funcionarios y laborales en las diversas categorías profesionales". Es el caso del número de DNI, datos de afiliación a la Seguridad Social, cuenta bancaria donde se domicilia la nómina, bases de cotización en la Seguridad Social, retenciones a cuenta del IRPF, y otros datos personales que pueden constar en una nómina referidos a circunstancias personales íntimas de la persona trabajadora, que podrían ser incluso datos especialmente protegidos si hicieran referencia directa e indirecta a la salud. De acuerdo con ello, considerando que la finalidad del acceso no justifica la cesión de estos datos personales contenidos en una nómina, se considera prevalente la protección de dichos datos personales y, por lo tanto, se desestima su acceso».

Asimismo, esta Resolución concluye, respecto a los datos identificativos de los trabajadores:

«La última consideración, pero no menor, debe dedicarse a la ponderación del acceso a los datos personales identificativos asociadas a la persona que percibe las retribuciones, que ciertamente constarían en una nómina. En la ponderación del acceso a esta



información hay que tener en cuenta que ni los datos retributivos ni los datos identificativos son datos especialmente protegidos de acuerdo con el LOPD, pero ciertamente son datos que asociadas unos en los otros, ofrecen un perfil económico personal el acceso al cual debe ponderarse conforme a los criterios del artículo 24 LTAIPBG. En este sentido, hay que ponderar de manera diversa la prevalencia del interés público en la divulgación de la información retributiva de los altos cargos y del personal eventual, del interés público que pueda tener la difusión de la del resto del personal, funcionario y laboral. En el primer caso, el artículo 11.1 LTAIPBG establece que se tienen que hacer públicas las retribuciones, indemnizaciones y dietas de los miembros gobierno y altos cargos, de manera individualizada, y el artículo 4.2.b LTAIPBG dispone que tienen la consideración de altos cargos al servicio de la Administración local los representantes locales y los titulares de los órganos superiores y directivos, de acuerdo con la propia legislación de régimen local. Por lo tanto, el interés público en la divulgación de la información individualizada e identificada nominalmente de las retribuciones, indemnizaciones dietas y cualquier complemento retributivo de los miembros del gobierno municipal, si lo perciben, así como de los altos cargos y del personal eventual o de confianza del Ayuntamiento ha sido ponderado por el legislador como prevalente al derecho a la protección de datos personales al establecer la obligación de hacer publicidad activa de ello, por lo que el acceso a esta información no solo debe ser restimado a la persona reclamante, sino que es necesario recordar al Ayuntamiento su obligación de difundirla en el portal de transparencia.



Con respecto al resto de personal, teniendo muy presente que la justificación del acceso solicitado es la comparación de grupos y niveles de personal, del tipo funcionario y del tipo laboral, y que para esta finalidad no resulta necesaria la identificación de quien perciba la remuneración, se desestima el acceso a los datos identificativos personales asociados con su retribución, considerando que la finalidad del acceso se satisface con el acceso a los datos retributivos de cada puesto de trabajo, identificado de la manera preceptiva en la RLT (código, grupo, categoría y nombre de la plaza, si tiene)».

Idéntica posición ha adoptado este Consejo respecto a similares peticiones para concluir que debe prevalecer el derecho a la protección de datos.

En concreto, la Resolución 36/2017, de 18 de diciembre, establece respecto a la solicitud de información realizada por un concejal relativa a las retribuciones de los empleados públicos que ocupaban los puestos de trabajo de «Secretaría», «Intervención» y «Técnico de Administración General» durante los ejercicios 2014, 2015 y 2016, en concepto de complemento de productividad, gratificaciones por servicios extraordinarios e indemnizaciones por razón de servicio, o conceptos análogos equiparables en caso de personal laboral:

«A tenor de los posicionamientos expuestos, procede adoptar un criterio desfavorable al acceso a la información relativa al complemento de productividad y las gratificaciones extraordinarias de los empleados públicos a los que se refiere la reclamación. La petición de información se refería a cargos concretos que forman parte de la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Villamayor de



Gállego, pero la vinculación entre los puestos y las personas físicas que los ocupan puede realizarse fácilmente, sin que la anonimización de los datos identificativos garantice la adecuada protección de los datos personales de los empleados públicos en cuestión».

En definitiva, se concluye que no se aprecia interés público que justifique el acceso a los datos identificativos obrantes en las nóminas de los trabajadores del Ayuntamiento de Canfranc, por lo que debe prevalecer el derecho de éstos a la protección de dichos datos.

Procede, en consecuencia, desestimar la reclamación planteada.

QUINTO.- Resta por realizar una última consideración respecto a la motivación de la solicitud de información, al destacar el Ayuntamiento de Canfranc en su informe que en la solicitud no se hacen constar los fines que la motivan.

Tal como establece el artículo 25.3 de la Ley 8/2015 el ejercicio del derecho no exige motivación de la solicitud. No obstante, el solicitante podrá exponer los motivos por los que solicita la información, que podrán ser tenidos en cuenta al dictar la resolución. También es irrelevante que el solicitante forme parte, o no, de la comisión de personal.

Sentado lo anterior, es cierto que en este caso la motivación podría tener relevancia en la solicitud realizada, por un lado, por la condición de concejal del solicitante, cuyas funciones de control de la actividad pública se sitúan en un plano diferente al de un ciudadano cualquiera. Por otra parte, la aplicación de la ponderación a la que se refiere el artículo 15.3 de la Ley 19/2013 exige analizar el interés público



invocado que, en su caso, pueda prevalecer sobre el derecho a la protección de datos de los trabajadores a los que se refiere la solicitud.

Pese a ello, el reclamante no aporta ni en su solicitud, ni en su reclamación, justificación o motivo por el que requiere los datos identificativos de los trabajadores. Además, el Ayuntamiento de Canfranc en ningún caso ha denegado el acceso a la información solicitada, sino que ha ofrecido al reclamante distintas posibilidades de formalización el acceso. Tal como consta en los antecedentes de hecho y se acredita en la documentación remitida, el 29 de noviembre de 2017, se proporcionó copia de las nóminas de los trabajadores, suprimiendo toda referencia que pudiera llevar a su identificación, pero en las que constaban íntegramente las retribuciones de los empleados municipales.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

III. RESUELVE

PRIMERO.- Desestimar la reclamación presentada por _____, frente a las actuaciones del Ayuntamiento de Canfranc respecto a la información pública solicitada.



SEGUNDO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón y del Ayuntamiento de Canfranc, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.

Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Consta la firma

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez