



## **Reclamación 53/2018**

**Resolución 9/2019, de 4 de febrero, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a la resolución del Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud por la que se deniega el acceso 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 8 de agosto de 2018, \_\_\_\_\_ presentó una solicitud de información pública dirigida al Instituto de Aragón de Ciencias de la Salud (en adelante IACS) con el siguiente contenido:

*«Solicito la relación de TODOS los trabajadores del IACS, con datos anonimizados, con derecho al complemento de productividad, que tuvieron una baja por Incapacidad temporal (IT) durante un periodo igual o superior a 15 días (no necesariamente de forma consecutiva), en los años, 2015, 2016 y 2017:»*



- *Número total de días que cada uno de estos trabajadores estuvo ausente de su puesto de trabajo por este motivo (IT).*
- *Importe de productividad cobrado por cada uno de estos trabajadores, indicando en cantidad (euros) y porcentaje».*

**SEGUNDO.-** El 7 de septiembre de 2018, el IACS denegó la solicitud presentada, en base a lo siguiente:

- 1) Que la información solicitada ni es constitutiva, ni integra la «*información institucional, organizativa y de planificación*», de «*relevancia jurídica*», ni tiene carácter «*económico, presupuestario o estadístico*», de conformidad con lo establecido en los artículos 6 a 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013), así como tampoco se encuentra amparada, ni recogida, por los artículos 12 a 22 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).
- 2) Que el acceso a la información se encuentra limitado por la intimidad de las personas, la protección de datos de carácter personal y demás límites establecidos en la legislación básica.
- 3) Que la información solicitada es un dato especialmente protegido, en tanto que su contenido hace referencia a la salud.
- 4) Que no se aprecia interés general que justifique el derecho de acceso a la información solicitada.
- 5) Que lo solicitado no se ajusta a las finalidades de transparencia a las que se refiere el Criterio Interpretativo 3/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG).



**TERCERO.-** El 5 de octubre de 2018, la solicitante presenta reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR) en la que alega, en síntesis, lo siguiente:

- a) Denegar la información solicitada acogiéndose a la Ley de Protección de Datos no tiene ningún sentido, puesto que se está pidiendo la información anonimizada y no hay ningún dato personal a proteger.
- b) La información que se solicita guarda relación tanto cono conocer cómo se manejan los fondos públicos, como conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas, pues se está solicitando información sobre un gasto público como es la productividad de los trabajadores.

**CUARTO.-** El 11 de octubre de 2018, el CTAR solicitó informe al IACS para que realizara las alegaciones oportunas, en el plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción de la comunicación.

**QUINTO.-** El 25 de octubre de 2018, el IACS remitió informe relativo al objeto de la reclamación, en el que reitera los argumentos esgrimidos en la resolución denegatoria y añade que la solicitud requiere un mínimo de motivación, inexistente en este caso, ya que la única vinculación de la solicitante con el IACS es ser la hermana de una trabajadora que solicitó la misma información y a la que ya se le respondió.

## **II. FUNDAMENTOS DE DERECHO**



**PRIMERO.**- El artículo 24.6 de la 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 CTAR 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 actuaciones en la materia del IACS.

**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.

La reclamación se refiere al complemento de productividad percibido por los trabajadores de IACS que estuvieron en situación de incapacidad temporal (en adelante IT) durante un periodo igual o superior a 15 días en tres años concretos, y el número de días de IT de éstos, por lo que constituye información pública en los términos expuestos, salvo que concurra alguno de los límites o causas de inadmisión previstos en la Ley.

**TERCERO.-** Antes de entrar en el fondo de la reclamación, deben aclararse algunas cuestiones relativas al ejercicio de derecho de acceso, ya que el IACS alega por una parte, que la información solicitada no estaría amparada por las normas de transparencia y por otra parte, que no existe motivación suficiente por parte de la reclamante.

Pues bien, tal como se expone en el Fundamento Segundo, el término información pública hace referencia a 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. Los artículos a los que alude el IACS tanto de la Ley 19/2013, como de la Ley 8/2015 (Antecedente Segundo, apartado 1)), se refieren a las obligaciones de publicidad activa, es decir, aquella información que debe publicarse obligatoriamente en el Portal



de Transparencia de los sujetos obligados, de conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 8/2015.

Como ha reiterado este Consejo de Transparencia en numerosas ocasiones (por todas Resolución 21/2017), la información pública tiene un ámbito material mucho más amplio que el de la publicidad activa. Se recuerda, en este punto, el Criterio interpretativo 9/2015, de 12 de noviembre, del CTBG relativo a las obligaciones de publicidad activa y derecho de acceso:

- I. *De acuerdo con la LTAIBG, y teniendo especialmente en cuenta el artículo 1, el artículo 10.2 y la propia estructura sistemática de la norma, la publicidad activa y el derecho a la información son dos caras distintas de una misma realidad: la transparencia de la actividad pública. En un caso –publicidad activa, también llamada transparencia activa- se configura como una obligación de las instituciones y Administraciones públicas; en el otro –acceso a la información o transparencia pasiva- se configura como un derecho de las personas, basado en el artículo 105.b) de la Constitución.*

*En ambos casos la finalidad de la transparencia es garantizar que los ciudadanos conozcan la organización y el funcionamiento de sus instituciones públicas. En este sentido, la publicidad activa ha de entenderse como un elemento facilitador de este conocimiento. A través de ella, las organizaciones y Administraciones públicas sitúan de oficio en régimen de publicidad una serie de datos e informaciones que se entienden de interés general, de manera que puedan ser*



*consultadas por aquellos que lo deseen sin necesidad de hacer una petición expresa.*

*De este modo, parece claro que no debe limitarse o restringirse el ámbito del derecho de acceso de los ciudadanos exclusivamente a las informaciones o datos que no estén sometidos a publicidad activa. Las obligaciones en esta materia conciernen a la Administración y no delimitan ni prejuzgan en modo alguno el derecho de acceso a la información que asiste a los ciudadanos, antes bien, se hallan al servicio de ese derecho precisamente, para facilitar su ejercicio, abreviando la vía de acceso de los interesados a los datos o informaciones que necesiten».*

Debe por tanto rechazarse la posición del IACS respecto a que la información solicitada no queda amparada por las normas de transparencia.

**CUARTO.-** En cuanto a la falta de motivación de la solicitud por la reclamante, este argumento debe ser igualmente rechazado. Uno de los aspectos que caracterizan el derecho de acceso es que puede ser ejercido por cualquier ciudadano sin necesidad de motivar su solicitud.

Tanto el artículo 25.3 de La ley 8/2015 como el artículo 17.3 de la Ley 19/2013 prevén que para el ejercicio del derecho no será necesario motivar la solicitud.



En este sentido, procede destacar el Fundamento Cuarto de la Sentencia del Tribunal Supremo 1547/2017, de 16 de octubre, en el que se afirma con rotundidad:

*«Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central nº 6 cuando señala: que en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que "Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley" (artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia ese derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en así sea necesario por la propia naturaleza de la información —derivado de lo dispuesto en la Constitución Española— o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.*

*Esa 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».*

Debe, en definitiva, rechazarse también el argumento del IACS respecto a la falta de motivación de la solicitud.

**QUINTO.-** En cuanto a la concreta información solicitada, considera el IACS que la información relativa a la relación de trabajadores que tuvieron una baja por incapacidad temporal, con derecho a productividad, afecta a datos relativos a la salud, por lo que no puede proporcionarse.

Sería de aplicación el artículo 15 de la Ley 19/2013 relativo a la protección de datos de carácter personal, en el que se establece:

*«1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, 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 personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso solo 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 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.*

*4. 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.*

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

El artículo 15 de la Ley 19/2013 exige el consentimiento del afectado cuando los datos solicitados se refieran a la salud, pero de igual modo, prevé expresamente la posibilidad de proporcionar datos pertenecientes a esta categoría especial de datos, cuando se realice una previa anonimización, que impida vincular los datos a las personas afectadas. Precisamente, esta es la forma en que la solicitante formuló su petición, por lo que debe rechazarse la posición del IACS respecto a la aplicación de este límite.

Ha de señalarse además que la cuestión relativa a las retribuciones de los empleados públicos es uno de los ámbitos sobre los que la transparencia tiene mayor incidencia, pues se enmarca en la esfera del gasto público. Asimismo, en relación con el complemento de productividad de los empleados públicos, la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018, prevé la obligación de publicar información trimestral sobre la aplicación del complemento de productividad y de



las gratificaciones por servicios extraordinarios en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón (<https://transparencia.aragon.es/content/productividadygratificaciones>). En definitiva, parte de la información solicitada ya ha sido publicada, lo que constituye un argumento más para rechazar la posición mantenida por el IACS.

**SEXTO.-** Por último, el IACS argumenta la denegación en la imposibilidad de proporcionar la información solicitada por no responder a las finalidades de transparencia, detalladas en el Criterio 3/2016 del CTBG.

Tal como se expone en la resolución denegatoria, este Criterio señala que una solicitud está justificada con la finalidad de la Ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

En este sentido, además de lo ya expuesto en el Fundamento de Derecho Cuarto respecto a la motivación de las solicitudes de derecho de acceso, debe tenerse en cuenta que el pago del complemento de productividad se enmarca en el ámbito de la gestión y aplicación de los fondos públicos, por lo que la información solicitada responde a las finalidades de transparencia.



Finalmente, ha de señalarse que tal como admite el IACS la misma información ha sido proporcionada a otra persona, hermana de la solicitante (aun cuando este hecho es irrelevante a la hora de atender la solicitud de información pública), que también ha presentado una reclamación ante este Consejo, por lo que es obvio que no concurre ninguno de los límites previstos en las normas de transparencia.

En definitiva, procede estimar la reclamación presentada.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.1 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

### **III. RESUELVE**

**PRIMERO.-** Estimar la reclamación presentada por \_\_\_\_\_ frente a la resolución del Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud por la que se deniega la información pública solicitada.

**SEGUNDO.-** Instar al Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud para que en el plazo de diez días hábiles proporcione la información solicitada por la reclamante, dando traslado de la información remitida a este Consejo de Transparencia.

**TERCERO.-** Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del



Consejo de Transparencia de Aragón, 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**