



Reclamación 22/2020

Resolución 58/2021, de 25 de noviembre, 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 una resolución de la Fundación Zaragoza Logistics Center por la que se concede acceso parcial 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 30 de enero de 2020, _____ presenta una solicitud de acceso a la información pública, dirigida a la Fundación Zaragoza Logistics Center, cuyo objeto es obtener una *«relación de las retribuciones mensuales y anuales, distribuidas por conceptos y percibidas por el personal que presta o ha prestado servicios bajo su dependencia y referida a los años 2017, 2018 y 2019; indicando en cada caso categoría profesional ostentada y grupo profesional al cual están adscritas, así como tipo de contratación por la que están o estuvieron vinculados a la citada Fundación y periodo de vigencia de*



aquella. En caso de que los datos personales sean un problema para facilitar esta información, no hay problema en que la información personal sea anonimizada».

SEGUNDO.- Mediante Resolución de la Directora de la Fundación Zaragoza Logistics Center, de 14 de febrero de 2020, se estima parcialmente la solicitud de acceso a la información pública, adjuntando un enlace a la url (<https://www.zlc.edu.es/es/transparencia/>) donde figura la información actualizada relativa a la relación de puestos de trabajo de la Fundación.

El motivo del acceso parcial, según la citada Resolución, *«responde a que la obligación de transparencia de la Fundación Zaragoza Logistics Center, atañe únicamente a la información actualizada, tal y como se indica en el artículo 12, punto 2 apartado a) de la Ley 8/2015 de 25 de marzo, sin mencionarse expresamente la obligación de transparencia para la publicación de datos pasados».*

TERCERO.- Frente a la anterior Resolución, presenta, el 11 de marzo de 2020, una reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR), por entender, básicamente, que el precepto invocado por la resolución impugnada [artículo 12.2.a) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón] se ha aplicado de forma indebida, pues se refiere a la información que debe ser objeto de publicidad activa por parte de las entidades comprendidas en los artículos 4, 7 y 8 de la Ley, siendo esta información diferente y más



limitada que aquella a la que puede acceder un ciudadano a través de los procedimientos regulados en la citada norma. Añade la reclamante que el Portal de transparencia al que dirige la resolución recurrida, ni siquiera recoge de forma actualizada la totalidad de la información que se solicita, por cuanto *«queda excluida la distribución de las retribuciones percibidas por conceptos y periodicidad mensual, así como periodo de vigencia de cada una de las contrataciones; es decir, fecha de inicio y de finalización (...) además de toda la relativa a los años anteriores»*.

Por último, la reclamante aclara que la información solicitada tiene por objeto preparar una defensa adecuada a sus intereses en relación con una reclamación planteada contra la referida Fundación, en el expediente nº 4207/2019 que se está tramitando en la Sección de Conciliación y Representación del Servicio Provincial de Zaragoza de Economía, Planificación y Empleo, del Gobierno de Aragón, con carácter previo a la interposición de una demanda ante el Juzgado de lo Social.

CUARTO.- Al objeto de resolver la reclamación presentada, el 12 de mayo de 2020 el CTAR solicita un informe a la Fundación Zaragoza Logistics Center, concediéndole un plazo de quince días para expresar los fundamentos de la resolución adoptada y formular las alegaciones que considere oportunas.

QUINTO.- El 1 de junio de 2020 se recibe en el CTAR el informe solicitado, que, en síntesis, contiene las siguientes alegaciones y observaciones:



1º. La solicitante y reclamante es trabajadora de la Fundación en virtud de contrato laboral temporal celebrado el 18 de junio de 2007 y convertido en indefinido el 1 de septiembre de 2007.

2º. Resulta aplicable a la solicitud formulada, el límite al derecho de acceso a la información pública establecido en el artículo 14.1.f) de la Ley básica estatal de transparencia de 2013, pues la información recabada rompería la igualdad de las partes procesales en el juicio social de reclamación de cantidad.

3º. En la respuesta dada a la solicitante, estimando parcialmente el acceso a la información pública, la Fundación le remitió la dirección de acceso a la relación de puestos de trabajo actualizada publicada en su página web, cumpliendo de este modo la obligación legal impuesta por el artículo 12.2.a) de la Ley aragonesa de transparencia de 2015. La relación de puestos de trabajo fue actualizada en el ejercicio 2017 para adaptar la plantilla a las exigencias de la Ley aragonesa 1/2017, de 8 de febrero, de medidas de racionalización del régimen retributivo y de clasificación profesional del personal directivo y del resto del personal al servicio de los entes del sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón.

4º. La Fundación no tiene obligación de publicar los contratos de trabajo individuales, al tratarse de documentos bilaterales en los que se formaliza el vínculo laboral ente el empresario (la Fundación) y sus trabajadores.



5º. El artículo 19.1.d) de la Ley aragonesa de transparencia, al regular la información financiera, presupuestaria y estadística, solo establece la obligación de publicar y por tanto de proporcionar información sobre retribuciones en cómputo anual de altos cargos, puestos de libre designación, personal directivo, personal eventual y máximos responsables de una entidad. En el caso de la Fundación, dicha obligación únicamente está referida al puesto de Director/a como personal directivo, responsable ejecutivo de la persona jurídica (artículo 19 de los Estatutos de la Fundación), ya que el gobierno y administración corresponde a los miembros del Patronato (artículo 7), que son cargos no retribuidos según dichos Estatutos (artículo 20) y la legislación de Fundaciones (artículo 14 y artículo 15.4 de la Ley estatal 50/2002, de 26 de diciembre).

Este precepto de la Ley aragonesa coincide con el Criterio interpretativo 1/2015, de 24 de junio de 2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal y la Agencia Española de Protección de Datos, sobre el alcance de las obligaciones de los órganos, organismos, y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus relaciones de puestos de trabajo, catálogos, plantillas orgánicas, etc. y las retribuciones de sus empleados o funcionarios.

6º. El artículo 10 de la Ley aragonesa de transparencia de 2015 establece como límites del acceso a la información pública la intimidad de las personas y la protección de datos de carácter



personal en concordancia con el artículo 15 (norma básica) de la Ley estatal de transparencia de 2013. En este sentido, dado el número de empleados (efectivos reales) de la Fundación (treinta y uno), y lo reducido del número de trabajadores en el área contable de administración (tres) en la que se encuadraba el puesto de trabajo desempeñado por la reclamante, la información sobre los contratos y las retribuciones, aun disociada, vulneraría la legislación de protección de datos personales (Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre), ya que serían identificadas o identificables las personas físicas trabajadoras a las que se refieren y la disociación no impediría la identificación de las personas físicas afectadas o concernidas.

Por todo lo anterior, la Fundación Zaragoza Logistics Center solicita al Consejo de Transparencia de Aragón que se tengan por formuladas las anteriores alegaciones, y que, previa su consideración y ponderación, se desestime la reclamación.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 36 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) 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 de la Fundación Zaragoza Logistics Center, como fundación integrante del sector público autonómico, en virtud del artículo 4.1.i) de la Ley 8/2015.

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 información interesada —y por cuyo acceso se ha sustanciado este procedimiento de reclamación ante el CTAR—, constituye información pública a la vista de la definición contenida en el artículo 13 de la Ley 19/2013 reproducido más arriba, y puede ser objeto de solicitud de acceso a la información en ejercicio del derecho reconocido por las Leyes de transparencia, siempre y cuando no sean de aplicación los límites o las causas de inadmisión previstas en éstas (por todas, Resolución 14/2018 de este Consejo).



TERCERO.- En cuanto al fondo de la reclamación, deben realizarse varias consideraciones: la primera de ellas debe responder a la afirmación, incluida en la respuesta a la solicitud, de que el motivo del acceso parcial *«responde a que la obligación de transparencia de la Fundación Zaragoza Logistics Center, atañe únicamente a la información actualizada, tal y como se indica en el artículo 12, punto 2 apartado a) de la Ley 8/2015 de 25 de marzo, sin mencionarse expresamente la obligación de transparencia para la publicación de datos pasados»*.

Esta afirmación incurre en el error de equiparar las informaciones sometidas a publicidad activa con las que pueden solicitarse a través del derecho de acceso, que tiene un ámbito más amplio al comprender cualquier información que, como hemos dicho, se encuentre en poder de alguno de los sujetos obligados sobre materias sometidas a publicidad activa o sobre cualesquiera otras. Y respecto a las primeras, no solo sobre los extremos contemplados como publicidad activa obligatoria, sino sobre cualquiera. Así se desprende del Criterio Interpretativo (CI/009/2015) de 12 de noviembre de 2015, del CTBG respecto al derecho de acceso y la publicidad activa, —reiterado por este Consejo en varias de sus Resoluciones (entre otras, Resolución 3/2017, de 27 de febrero; Resolución 15/2017, de 27 de julio; y Resolución 17/2017, de 27 de julio)—, cuando establece:

- 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 necesitan.

II. A mayor abundamiento, hay que tener en cuenta que:

- 1. La definición de información pública accesible a través del ejercicio del derecho de acceso, que contiene el artículo 12 de la LTAIBG, no restringe en modo alguno el contenido de*



esa información por estar o no sometida al régimen de publicidad activa.

2. *En la Ley, la publicidad activa no lleva en ningún caso aparejada una obligación de consulta por parte de los interesados. Se trata, como ya se ha adelantado, de un instrumento que obliga a las Administraciones Públicas. Los ciudadanos y personas interesadas en ejercitar su derecho a saber, pueden consultar, si lo desean, la publicidad activa. Tal consulta tiene carácter voluntario y la oportunidad de acceder a las páginas web o al Portal de Transparencia es una decisión que se ejerce libremente.*

En conclusión, el concepto legal de información pública comprende la información que obre en poder de los sujetos obligados en el momento de la solicitud, independientemente de su fecha, o de que hayan transcurrido los plazos de recursos. Es posible, por tanto, solicitar información pública generada antes de la entrada en vigor de la normativa de transparencia.

Este criterio ha sido confirmado por la Sentencia del Tribunal Supremo y su Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, núm. 306/2020, de 3 de marzo, Rec. 600/2018, que manifiesta en su Fundamento Tercero que la Ley de Transparencia «no contiene, en definitiva, ninguna limitación del derecho de acceso a la información por razón de la antigüedad o actualidad de la información pública» y, por tanto, «no procede crear por vía jurisprudencial dicha limitación que la ley no establece».

En definitiva, debe estimarse la alegación de la reclamante relativa a la aplicación indebida, por parte de la resolución impugnada, del



artículo 12.2.a) de la Ley 8/2015, y en consecuencia, la información relativa a las retribuciones anuales globales percibidas por el personal que presta o ha prestado servicios bajo la dependencia de la Fundación Zaragoza Logistics Center, debería ser accesible para cualquier ciudadano a través de su difusión en la sede electrónica, pero ello no impide que dicha información —actual o de un momento temporal anterior, como en este caso— pueda ser objeto de solicitud mediante el ejercicio de derecho de acceso.

CUARTO.- En cuanto a las alegaciones contenidas en el informe de la Fundación, relativas a la concurrencia en la solicitud de los límites al derecho de acceso a la información pública establecidos en los artículos 14.1.f) y 15 de la Ley 19/2013, debe señalarse, en primer lugar, que estos supuestos límites han sido invocados por la Fundación en el informe emitido a raíz de la reclamación y no en la resolución de acceso parcial, por lo que estos argumentos no han sido trasladados a la reclamante.

A estos efectos, como señaló el CTBG en su Resolución 132/2015 y este Consejo en sus Resoluciones 1/2017, de 27 de febrero, y 17/2017, de 27 de julio *«los límites al derecho de acceso no pueden ser alegados, por vez primera y sin que hayan constituido el fundamento para denegar la información en el marco de la solicitud, en la tramitación de la reclamación que se presente al amparo del artículo 24 de la LTAIBG»*, por lo que no procedería el análisis de la concurrencia, o no, en el caso concreto de los límites alegados en el informe a la reclamación.



Pese a ello, conviene señalar que el límite previsto en el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013, relativo a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, tiene unas condiciones y requisitos para su aplicación que no concurren en este caso.

El CTAR no ha tenido ocasión, hasta el momento, de analizar la concurrencia de este límite en un supuesto concreto, pero la Memoria explicativa del Convenio Europeo de Acceso a los documentos Oficiales (en adelante CEADO), elaborado en el seno del Consejo de Europa y que España firmó ayer, 24 de noviembre, cuya influencia en la conformación del sistema de límites del artículo 14 está fuera de duda, en el apartado nº 31 establece con claridad la finalidad de esta limitación: *«Esta limitación tiene como objetivo garantizar la igualdad de las partes en los procedimientos ante tribunales nacionales e internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos redactados o recibidos (por ejemplo, de su abogado) con respecto a los procedimientos judiciales en los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un juicio justo. El acceso a los documentos que no se crean específicamente para estos procedimientos judiciales no puede ser rechazado bajo esta limitación»*.

Es decir, entre otras condiciones subjetivas, procesales, temporales etc. para la aplicación del límite, hay una condición objetiva muy clara: que se trate de información o documentos elaborados específicamente para el proceso judicial, lo que no es el caso. Así lo han entendido los distintos Comisionados de Transparencia en



nuestro país, por ejemplo, Dictamen de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (GAIP) 5/2016, de 13 de octubre; Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 0273/2017 y 410/2017; o Resolución 15/2018, de 17 de enero, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

QUINTO.- Resta únicamente por analizar la concurrencia del límite derivado de la protección de datos de carácter personal, ex artículo 15 Ley 19/2013, en la información requerida.

Como ya se ha indicado, el artículo 12.2.a) de la Ley 8/2015, aplicable a la Fundación, impone la obligación de publicar *«Las relaciones actualizadas de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal con indicación de sus retribuciones anuales, desglosando los diferentes complementos, en su caso, y la retribución total»*. Nos encontramos, por tanto, ante información que se encuentra sujeta a obligación de publicidad activa, es decir, que ha de ser publicada de forma periódica, veraz, objetiva, accesible, comprensible y actualizada, con el fin de garantizar la transparencia en relación con el funcionamiento y el control de la actuación pública por parte de la sociedad, así como para favorecer la participación ciudadana en las políticas públicas, tal como se establece en el artículo 11 de la Ley 8/2015.

Este Consejo de Transparencia ha comprobado que esta información de la Fundación se encuentra disponible para su consulta (accesible desde https://media.zlc.edu.es/09_21_RPT.pdf) lo que no impide que



pueda ser solicitada por cualquier persona a través del ejercicio del derecho de acceso, información que podrá corresponder al momento de la solicitud o a un momento temporal anterior, como se ha señalado.

Ahora bien, cuando se trate no de la retribución total de cada puesto de trabajo, sino de otras retribuciones vinculadas a las circunstancias personales de un determinado trabajador (hay que recordar que se solicita la relación de las retribuciones mensuales y anuales, distribuidas por conceptos de todos los trabajadores de la Fundación), será de aplicación el límite previsto en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, es decir, deberá realizarse la ponderación entre el 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.

Es sabido que esta regla queda exceptuada cuando se trate de miembros del Gobierno, altos cargos o máximos responsables, en cuyo caso será de aplicación lo previsto en el artículo 13.1.f) de la Ley 8/2015 y sí procedería el acceso a la información relativa a las retribuciones de cualquier naturaleza percibidas anualmente por el ejercicio de cargos públicos, incluidas cualesquiera dietas e indemnizaciones, con indicación expresa de los diferentes conceptos retributivos y el importe de los gastos de representación.

En este sentido, hay que destacar la Resolución 357/2017, de 20 de noviembre, de la GAIP, 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:

«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 estimado 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 (Resoluciones 19/2018, 28/2018 y 29/2018) para concluir que debe prevalecer el derecho a la protección de datos.

Por último, la petición de información indica «En caso de que los datos personales sean un problema para facilitar esta información, no hay problema en que la información personal sea anonimizada», pero como afirma la Fundación y atendiendo al volumen del personal que presta en ella sus servicios, 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 trabajadores en cuestión.

En definitiva, se concluye que no se aprecia interés público que justifique el acceso a las retribuciones individuales del personal que presta o ha prestado sus servicios en la Fundación Zaragoza Logistics Center, por lo que debe prevalecer el derecho de éstos a la protección de dichos datos y procede la desestimación de la reclamación.

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 una resolución de la Fundación Zaragoza Logistics Center por la que se concede acceso parcial 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, 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