



RESOLUCIÓN 617/2023, de 27 de septiembre

Artículos: 141. f), 15.3, 19.3 y 22.3 LTAIBG

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX (en adelante, la persona reclamante), contra la Empresa de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla, S.A —EMASESA— (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

Reclamación: 180/2023.

Normativa y abreviaturas: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 7 de marzo de 2023 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 21 de diciembre de 2022 (registro de entrada [nnnnn], al que EMASESA asignó número de expediente [nnnnn]), ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

"Se solicita, depurada de datos protegidos, la siguiente información, referida a la relación mantenida por EMASESA con [se identifica a tercero nº1]:

"1.- Importe de pagos realizados por EMASESA al citado desde 2016 a la actualidad, diferenciando por 'concepto legal' y 'fecha de pago'.

"2.- Copia de los contratos de cualquier tipo, incluidas actualizaciones y/o modificaciones, suscritos por EMASESA con el citado, desde enero de 2016 hasta la actualidad.

"3.- Copia de acuerdos y/o resoluciones de tipo indemnizatorio por parte de EMASESA en favor del citado."



2. Por otro lado, en idéntica fecha y con número de registro [nnnnn] al que EMASESA asignó número de expediente [nnnnn], la persona interesada presentó solicitud de información pública en los siguientes términos en lo que ahora interesa:

"Se solicita, depurada de datos protegidos, la siguiente información, referida la relación mantenida por EMASESA con [se identifica a tercero nº2] y con [se identifica a tercero nº3]:

"1.- Importe de pagos realizados durante los ejercicios de 2016 y siguientes, diferenciando por 'concepto legal' y 'fecha de pago'.

"2.- Copia de demandas presentadas por los referidos contra EMASESA ante cualquier jurisdicción, durante los ejercicios de 2016 y siguientes, así como sus correspondientes sentencias y/o resoluciones judiciales.

"3.- Copia de cualquier acuerdo judicial o extrajudicial firmado por EMASESA con los citados a partir de enero de 2016.

"4.- Copia de los contratos de cualquier tipo, suscritos por EMASESA con los citados, vigentes en todo o parte de 2016 y/o años siguientes."

3. La entidad reclamada contestó a la solicitud de información pública mediante sendas Resoluciones de fecha 21 de febrero de 2023 con idéntico contenido, a saber:

"(...) FUNDAMENTOS DE DERECHO

"Primero.- Resultan de aplicación para la resolución de la solicitud de información la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA), y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), debiendo tener en cuenta que establecen lo siguiente:

"- Art. 14 LTAIBG LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO

"1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:

"(...)

"f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

"- Art. 15 LTAIBG Protección de datos personales:

"[se transcribe el artículo 15 LTAIBG]:

"- Art. 16. LTAIBG ACCESO PARCIAL



"[se transcribe el artículo 16 LTAIBG]:

"- Art. 17.3 LTAIBG:

"[se transcribe el artículo 17-3 LTAIBG]:

"- Art. 22.2 LTAIBG:

"[se transcribe el artículo 22.2 LTAIBG]:

"- ARTÍCULO 25 LTAP: LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

"[se transcribe el artículo 25 LTPA]:.

"- ARTÍCULO 26 LTAP: PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

"[se transcribe el artículo 26 LTPA].

"En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos se considera que, si bien el solicitante no indica las razones por las que pide esta información, de concederse el acceso se estaría afectando a la igualdad de las partes en el proceso judicial anunciado, por las razones expuestas en el antecedente de hecho cuarto, ya que, conforme a lo allí expuesto, se trata de información que puede utilizarse en dicho proceso contra EMASESA, información que debe solicitarse y aportarse en su caso conforme a la ley reguladora de la jurisdicción social, que es la que garantiza la igualdad de las partes en el proceso.

"Por esta razón, resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 14.f) LTAIBG, y la solicitud debe ser DENEGADA, sin que sea necesario, por economía procedimental, entrar a ponderar si debe prevalecer el interés público en la divulgación de la información o los derechos del afectado cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, cuestión que podría determinar igualmente la denegación del acceso a la información.

"Por lo expuesto,

"RESUELVO

"No conceder acceso a la información solicitada, en aplicación del apartado f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno."

Tercero. Sobre la reclamación presentada

1. En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

"Habiendo solicitado información sobre pagos, contratos, acuerdos e indemnizaciones referidos a expersonal de alta dirección y exsecretario del consejo de administración de Emasesa y habiéndose denegado la misma aduciéndose que "de concederse el acceso se estaría afectando a la igualdad de las



partes en el proceso judicial anunciado, por las razones expuestas en el antecedente de hecho cuarto..."
EXPONE:

"1.- Que la justificación es arbitraria por "genérica" al no aportarse los procedimientos judiciales referidos, ni la presunta relación entre la información específica solicitada y esos procedimientos, por lo que no se puede deducir justificación legal efectiva alguna. Menos aún alegar efecto en la igualdad cuando la empresa goza de facilidad probatoria al respecto de dicha información en cualquier procedimiento y por tanto no puede ver lesionada su igualdad.

"2.- Que el propio Art. 14.4 LTAIBG establece que no es aplicable la pretendida justificación cuando se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas, tal como ha sido solicitado en mi petición.

"3.- Que la información sobre los contratos de uno de los exdirectivos también ha sido solicitada por la representación sindical y tampoco ha sido entregada por Emasesa, lo que demuestra un interés de ocultar la información, totalmente ajeno a la causa alegada en la resolución.

"4.- Que dicho interés de ocultar es manifiesto ya que la empresa tampoco ofrece la información obligatoria de la retribución e indemnizaciones de sus directivos en la web. [existe enlace electrónico]

"5.- Que el Criterio interpretativo 1/2015, de 24 de junio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno obliga claramente a suministrar la información si afecta a una persona que ocupa ¿un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad".

"6.- Son otros incumplimientos legales de la empresa en la materia:

"- Emasesa no está publicando las retribuciones brutas de todos sus altos cargos con contrato de Dirección, solo la del Consejero Delegado. Tampoco las indemnizaciones. Incumple el Artículo 8.f de la ley 19/2013. <https://www.emasesa.com/conocenos/portal-de-transparencia/altos-cargos/>

"- Emasesa no está cumpliendo la obligación legal de remitir los contratos de trabajo solicitados a los representantes de los trabajadores. Incumple los Arts. 8.4 y 64.4 del Estatuto de los Trabajadores. Ver STC 142/1993, de 22 de abril.

"OTRO SI DIGO: En base a esta solicitud de información por parte de los representantes de los trabajadores se propone a efectos de resolución de la presente reclamación la comparecencia en el mismo de la representación sindical de Emasesa."

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 20 de marzo el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la



reclamación. En idéntica fecha la solicitud es comunicada por correo electrónico a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 4 de abril la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. En su informe de idéntica fecha, EMASESA argumenta:

"Cuestión previa.- Sobre las personas a las que se refiere la información solicitada.

"Indica [se identifica a la persona reclamante] que se trata de expersonal de alta dirección y exsecretario del consejo de administración de Emasesa, lo que no es así. No obstante, consideramos que si las personas sobre las que se solicita información han sido o no personal de alta dirección no es una cuestión que haya influido en la denegación de la información, como se verá más adelante, por lo que no entramos en ello en este momento.

"Procedemos a continuación a dar respuesta a todas las cuestiones planteadas por el reclamante en el mismo orden en que las expuso.

"Primero.- "Que la justificación es arbitraria por "genérica" al no aportarse los procedimientos judiciales referidos, ni la presunta relación entre la información específica solicitada y esos procedimientos, por lo que no se puede deducir justificación legal efectiva alguna. Menos aún alegar efecto en la igualdad cuando la empresa goza de facilidad probatoria al respecto de dicha información en cualquier procedimiento y por tanto no puede ver lesionada su igualdad".

"La denegación de la información solicitada se basa en que [:] "En la actualidad existen varios procedimientos judiciales abiertos en el orden laboral, promovidos contra EMASESA por una persona empleada, así como un anuncio por parte de la misma persona de nuevas acciones judiciales relacionadas con la información solicitada.

"(...)

"de concederse el acceso se estaría afectando a la igualdad de las partes en el proceso judicial anunciado, por las razones expuestas en el antecedente de hecho cuarto, ya que, conforme a lo allí expuesto, se trata de información que puede utilizarse en dicho proceso contra EMASESA, información que debe solicitarse y aportarse en su caso conforme a la ley reguladora de la jurisdicción social, que es la que garantiza la igualdad de las partes en el proceso.'

"El reclamante sabe perfectamente a qué procedimientos judiciales se hace referencia, pues han sido interpuestos por [se identifica a tercero], empleada de EMASESA. Esta empresa no consideró necesario hacer referencia concreta a los mismos en sus resoluciones denegatorias de la información, pues, en principio, EMASESA no tiene por qué informar a personas ajenas a dichos procedimientos judiciales sobre el objeto de estos, y [se identifica a la persona reclamante] no es parte de los mismos en sentido estricto.



“Asimismo, para que opere el límite del art. 14.1.f de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (ley de transparencia, en adelante), no es necesario que la información la esté solicitando la persona implicada en el procedimiento judicial, ni siquiera una persona vinculada a la misma, sino que basta con que se trate de información que pueda tener incidencia en el desarrollo de un pleito y dentro de la estrategia de defensa que se siga no se desee hacer pública antes del momento procesal oportuno.

“Por otro lado, si la información se está solicitando para fundamentar una demanda laboral (algo que en este caso es palmario, como se verá más adelante), la ley reguladora de la jurisdicción social establece cómo y cuándo se ha de solicitar y aportar dicha información. Y la ley de transparencia establece que se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información (Disp. Adicional primera, apartado 2). Entiende esta parte, consecuentemente, que la normativa específica que prima en este caso es la de la jurisdicción social.

“Seguidamente justificamos ante el Consejo la relación existente entre la información solicitada y los procesos judiciales.

“En primer lugar, como se ha dicho, [se identifica a la persona reclamante] es [se identifica a tercero y su relación con la persona reclamante]

“[se identifica a tercero] tiene varios procesos judiciales abiertos con EMASESA, lo cual es público porque varios periódicos se están haciendo eco de ello (como ejemplo [existe enlace web]). En concreto, permanecen en vigor seis procesos judiciales de reclamación de cantidad por diferencia de categoría, y ya ha sido presentada la demanda a la que se referían nuestras resoluciones denegando la información, como se puede ver en el siguiente recorte:

“[Se inserta recorte de un Juzgado de lo Social de Sevilla]

“Esta parte no considera procedente remitir copia de la demanda junto con este informe, bastando copiar únicamente lo que demuestra la relación entre las solicitudes de información y el procedimiento judicial.

“Así, la relación entre el reclamante y [se identifica a tercero], así como entre la información solicitada y este pleito, la puso de manifiesto [se expresa relación familiar] del reclamante en sendos escritos remitidos al alcalde de Sevilla, como presidente del Consejo de Administración de EMASESA, en fecha 31 de mayo de 2022 y 5 de diciembre de 2022, que son citados en la demanda (hechos trigésimoquinto y cuadragésimo). En el primero de ellos relaciona las demandas que ha interpuesto contra la empresa con su relación [...], donde dice textualmente:

'Llegados aquí, no puedo por menos que empezar a valorar que esta situación se ha transformado finalmente en una cuestión personal que desgraciadamente, entre otras cosas, podría estar relacionada con ser [...].'



"En el segundo de ellos relaciona la información solicitada con el procedimiento judicial arriba indicado, cuando dice:

'Se me ha discriminado en lo relativo a las causas litigiosas, aplicando una conducta empresarial claramente discriminatoria con respecto a otras causas litigiosas de otro personal, en las que el acuerdo extrajudicial ha sido casi inmediato (...), como fueron las de [se identifica a terceros] (...).Se me ha discriminado en lo relativo a las causas litigiosas, aplicando una conducta empresarial claramente discriminatoria con respecto a otras causas litigiosas de otro personal, en las que el acuerdo extrajudicial ha sido casi inmediato (...), como fueron las de [se identifica a terceros nº2 y 3], (...)'

"(la relación con [se identifica a tercero nº1] aparece clara, pues es uno de los demandados), y finaliza diciendo:

'Finalmente, debo comunicarle que (...) de no recibir adecuada respuesta o intervención concreta por su parte, me veré en la necesidad de interponer las acciones judiciales que sean necesarias (...) en cuantas jurisdicciones sean necesarias para ello.'

"Es a este anuncio de un próximo procedimiento judicial relacionado con la información solicitada, al que EMASESA se refiere al denegar la solicitud de información, procedimiento que, en efecto, ya se está tramitando en el Juzgado de lo Social [se identifica el juzgado] de Sevilla, tal y como se ha dicho más arriba.

"Asimismo, en la propia demanda se cita al [se identifica al la persona reclamante] y su relación[...] con la demandante, en el hecho vigésimosegundo:

"[se dan por reproducidas]

"Queda con esto demostrado que la denegación no ha sido arbitraria ni carente de justificación.

"Segundo.- "Que el propio Art. 14.4 LTAIBG establece que no es aplicable la pretendida justificación cuando "se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas" tal como ha sido solicitado en mi petición".

"No existiendo el Art. 14.4 entendemos que se refiere al 15.4 de la ley de transparencia: 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.

"El artículo 15 resultaría de aplicación si se hubiera denegado la información por tratarse de datos de carácter personal, pero no es el caso, pues como se indica en ambas resoluciones denegatorias.

"Por esta razón, resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 14.f) LTAIBG, y la solicitud debe ser DENEGADA, sin que sea necesario, por economía procedimental, entrar a ponderar si debe prevalecer el interés público en la divulgación de la información o los derechos del afectado cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, cuestión que podría determinar igualmente la denegación del acceso a la información.



“Es decir, al entender que las solicitudes debían ser denegadas por lo dispuesto en el art. 14, no se ha entrado a valorar otras posibles causas de denegación, como la protección de datos personales.

“Tercero.- “Que la información sobre los contratos de uno de los exdirectivos también ha sido solicitada por la representación sindical y tampoco ha sido entregada por Emasesa, lo que demuestra un interés de ocultar la información, totalmente ajeno a la causa alegada en la resolución”.

“La eventual información que la representación sindical haya solicitado a EMASESA, y la respuesta que, en su caso, se haya dado, no es cuestión que atañe [se identifica a la persona reclamante], entendiéndose esta parte que si la representación sindical no ve atendidas adecuadamente sus solicitudes de información podrá efectuar las reclamaciones que considere oportunas.

Cuarto.- “Que dicho interés de ocultar es manifiesto ya que la empresa tampoco ofrece la información obligatoria de la retribución e indemnizaciones de sus directivos en la web, [se aporta enlace electrónico]”.

“El enlace que el reclamante indica remite a la información de los altos cargos de la empresa, que, en el caso de EMASESA, únicamente es el consejero delegado. Las retribuciones de los directores y de todo el personal de EMASESA, se encuentra en otro apartado del portal de transparencia:

[consta enlace electrónico]

“Dicha información se publica en la forma establecida en la normativa de transparencia y no hay, por tanto, interés alguno en ocultar la información pública que la norma exige.

“Dicho esto, ese Consejo está tramitando la denuncia 27/2023, relacionada con la reclamación del [se identifica a la persona reclamante] (pues aunque se anonimiza, adjunta copia de sus solicitudes y las contestaciones a las mismas):

“por lo que entendemos que si EMASESA atiende correctamente o no sus obligaciones de publicidad activa se dirimirá en ese procedimiento.

“[Se introduce captura de pantalla identificativa de la denuncia]

“Quinto.- “Que el criterio interpretativo 1/2015, de 24 de junio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno obliga claramente a suministrar la información si afecta a una persona que ocupa “un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad”.

“El criterio citado habría de tenerse en cuenta en el caso de que se entrara a ponderar si prevalece el derecho a la información del solicitante sobre el derecho a la protección de datos de los terceros afectados. Pero la denegación se ha producido en virtud del art. 14.1.f, y como ya se ha dicho en el apartado Segundo anterior, no se ha entrado a realizar esa ponderación por economía procedimental. Cuestión distinta es que ese Consejo dictamine que no resulta de aplicación el límite establecido en el art. 14.1.f, y, en tal caso, esta empresa deba entrar a valorar si prima un derecho u otro teniendo en cuenta lo manifestado por los terceros afectados.



"Sexto.- "Son otros incumplimientos legales de la empresa en la materia:

"Emasesa no está publicando las retribuciones brutas de todos sus altos cargos con contrato de Dirección, solo la del Consejero Delegado. Tampoco las indemnizaciones. Incumple el Artículo 8.f de la la ley 19/2013. [se aporta enlace electrónico]

"Emasesa no está cumpliendo la obligación legal de remitir los contratos de trabajo solicitados a los representantes de los trabajadores. Incumple los Arts. 8.4 y 64.4 del Estatuto de los Trabajadores. Ver STC 14271993, de 22 de abril.

"OTRO SI DIGO: En base a esta solicitud de información por parte de los representantes de los trabajadores se propone a efectos de resolución de la presente reclamación la comparecencia en el mismo de la representación sindical de Emasesa."

"Nos remitimos a lo indicado en los apartados Cuarto y Tercero anteriores, en cuanto a la publicidad activa, por una parte, y en cuanto a las relaciones entre esta empresa y los representantes de los trabajadores, por otra, cuestión que, insistimos, no atañe al [se identifica a la persona reclamante] . Asimismo consideramos que está fuera del ámbito competencial del Consejo de Transparencia y Protección de Datos dictaminar si Emasesa cumple o no lo establecido en el estatuto de los trabajadores.

"Quedamos a disposición de ese Consejo para ampliar la información si fuera necesario, y, en virtud de este escrito, SOLICITAMOS sea desestimada la reclamación 180/2023.

"SUBSIDIARIAMENTE, en caso de considerar que no resulta de aplicación el límite al derecho de acceso establecido en el art. 14.1.f de la ley de transparencia, SOLICITAMOS la estimación parcial de la reclamación 180/2023, ordenando a esta empresa la emisión de nueva resolución previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparecen en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal conforme establece el art. 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno."

3. Mediante oficio de 10 de agosto de 2023, este Consejo en virtud del principio de colaboración entre las Administraciones Públicas consagrado en los artículos 3 y 141 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, solicita a la entidad reclamada que notifique a los interesados afectados por la reclamación presentada, el trámite de audiencia recogido en el artículo 24.3 LTAIBG.

4. Con fecha 21 de agosto de 2023, se remiten a este Consejo a través de correo electrónico las alegaciones de los terceros nº1 y nº2. De igual manera, con fecha 28 de agosto, de 2023 se remiten a través de correo electrónico las alegaciones del tercero nº3.

El tercero nº1 alega que:

"(...) Segunda: La resolución de EMASESA denegatoria de la solicitud de información no entra a realizar la ponderación que la ley de transparencia exige que haga, 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 mi derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, debido a que alega un motivo diferente como causa de denegación de la información solicitada.

"Por tanto, aún en el caso de que ese CONSEJO resolvería que no ha lugar a la causa de denegación alegada por EMASESA, en ningún caso se ha de resolver a favor del reclamante sin que antes se haya realizado dicha ponderación entre ambos derechos, para lo cual se ha de tener en cuenta en particular lo que EMASESA alega como cuestión previa y también se puso de manifiesto en mis alegaciones previas: que ni he sido ni soy ahora alto cargo de la empresa, sino que mantengo con la misma una relación laboral común."

Por su parte, el tercero nº2 alega:

"PRIMERA: Reitero las alegaciones que en su momento presenté en EMASESA cuando me fue dado traslado de la solicitud de información, y que adjunto a este escrito.

"SEGUNDA: No obstante las alegaciones presentadas por mi en su día, EMASESA ha basado su decisión de denegar la información solicitada en lo dispuesto en el art. 14.f) de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, sin que sea necesario, por economía procedimental, entrar a ponderar si debe prevalecer el interés público en la divulgación de la información o los derechos del afectado (...), cuestión que podría determinar igualmente la denegación del acceso a la información.

"Por ello, entiende esta parte que en ningún caso se debe acceder a la solicitud del reclamante sin que EMASESA, previamente, haya realizado la ponderación entre ambos derechos que la ley exige. "

Por su parte, el tercero nº3 alegó:

"ÚNICA: Se dan por reproducidas las alegaciones que en su momento presenté en EMASESA en el expediente de solicitud de información origen de esta reclamación, adjuntado a este escrito copia de las mismas."

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.i) LTPA, al ser la entidad reclamada una empresa municipal, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.
2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.
3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, "[e]l personal



funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad”, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

4. Es importante reseñar que la presente Resolución se ciñe al análisis del derecho de acceso a la información pública previstas en el Capítulo III del Título I LTAIBG y Título III LPTA.

No se refiere, por tanto, a la valoración de los términos en los que se ha procedido a dar cumplimiento a la denuncia planteada adicionalmente —relativa a las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II LPTA— en los términos descritos en el Antecedente Tercero. Denuncia que, en cualquier caso, ha motivado la tramitación diferenciada por parte de este Consejo del procedimiento PA 27/2023, que fue resuelta con la Resolución PA 32/2023.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LPTA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor. Conforme al artículo 31 de la Ordenanza de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ayuntamiento de Sevilla, las solicitudes serán resueltas en el plazo de máximo de 20 días hábiles.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LPTA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida mediante resoluciones de 21 de febrero, y la reclamación fue presentada el 7 de marzo, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye “información pública” a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y



entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, “[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley”. Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el “principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley”.

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

“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 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, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...” (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. Sucintamente puede entenderse que el objeto de la presente reclamación es el siguiente:

- a) Importe de pagos realizados por EMASESA a las tres personas afectadas por la solicitud de información pública desde 2016 a la actualidad, diferenciando por 'concepto legal' y 'fecha de pago'.



- b)** Copia de los contratos de cualquier tipo, incluidas actualizaciones y/o modificaciones, suscritos por EMASESA con el citado, desde enero de 2016 hasta la actualidad [en relación a la persona afectada nº1]
- c)** Copia de acuerdos y/o resoluciones de tipo indemnizatorio por parte de EMASESA en favor del citado [en relación a la persona afectada nº1]
- d)** Copia de demandas presentadas por los referidos contra EMASESA ante cualquier jurisdicción, durante los ejercicios de 2016 y siguientes, así como sus correspondientes sentencias y/o resoluciones judiciales [en relación a las personas afectadas n.º 2 y 3]
- e)** Copia de cualquier acuerdo judicial o extrajudicial firmado por EMASESA con los citados a partir de enero de 2016.[en relación a las personas afectadas n.º 2 y 3]
- f)** Copia de los contratos de cualquier tipo, suscritos por EMASESA con los citados, vigentes en todo o parte de 2016 y/o años siguientes.”[en relación a las personas afectadas n.º 2 y 3]

La sociedad mercantil ha negado el acceso a la información pública aplicando el límite previsto en el artículo 14.1. f) “La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”. Resulta procedente por lo tanto, analizar si el límite aplicado por la entidad instrumental, es conforme a la normativa de transparencia.

2. La información reclamada constituyen inequívocamente “información pública” a los efectos del transcrito art. 2 a) LTPA.

La presente reclamación tiene su origen en una solicitud con la que se pretendía acceder a diversa información sobre gastos de personal de la entidad reclamada. Asunto sobre el que este Consejo ha tenido oportunidad de pronunciarse en reiteradas ocasiones, como hicimos en el FJ 5º de la Resolución 70/2018, de 7 de marzo:

“En línea de principio, el gasto de personal es un concepto que incide en un ámbito cuya relevancia en el marco de la legislación reguladora de la transparencia ya fue destacada por este Consejo en la citada Resolución 32/2016, haciéndonos así eco de la posición predominante en la órbita jurídica a la que pertenecemos: “Como ya afirmara el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia de 20 de mayo de 2003, Österreichischer Rundfunk y otros), “no se puede negar que para controlar la buena utilización de los fondos públicos” es necesario “conocer el importe de los gastos afectados a los recursos humanos en las distintas entidades públicas” (§ 85). Y proseguiría acto seguido en el mismo párrafo: “A ello se suma, en una sociedad democrática, el derecho de los contribuyentes y de la opinión pública en general a ser informados de la utilización de los ingresos públicos, especialmente en materia de gastos de personal”.



La entidad reclamada argumenta como motivo para no facilitar los informes solicitados lo previsto en la letra f) del artículo 14 LTAIBG, que contempla como límite al derecho de acceso que dicho acceso suponga un perjuicio para la *“igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”* .

Como es sabido, el artículo 14.1.f) de la LTAIBG dispone que “[e]l *derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para... [l]a igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”*. Por su parte, el apartado 2 de dicho artículo 14 LTAIBG establece que “[l]a *aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”* (en términos idénticos, el art. 25.2 LTPA).

La lectura conjunta de tales preceptos (art. 14.1 y 2 LTAIBG y art. 25.2 LTPA) conduce a que la aplicación de los límites se articule como un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos. En efecto, tal y como hemos declarado en anteriores resoluciones:

«... la aplicación de los límites previstos en el art. 14.1 LTAIBG ha de efectuarse en el curso de un proceso integrado por los siguientes pasos: en primer término, debe constatarse que los “contenidos o documentos” [art. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...); acto seguido, ha de identificarse el riesgo de un perjuicio “concreto, definido y evaluable” en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada; y finalmente, una vez superado este test, aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información» (así, entre otras, las Resoluciones 81/2016, FJ 6º, 120/2016, FJ 3º y 3/2017, FJ 3º).

En consecuencia, la primera tarea que debemos abordar es examinar si la información solicitada puede reconducirse al supuesto contemplado en el art. 14.1 f) LTAIBG.

Pues bien, al afrontar el análisis del alcance material de este precepto, puede ser conveniente aproximarse al Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, de 18 de junio de 2009, toda vez que su influencia en la conformación del sistema de límites establecido en el art. 14 LTAIBG está fuera de toda duda. Y, ciertamente, se aprecia la existencia de un claro paralelismo entre el límite que nos ocupa y el establecido en el art. 3.1.i) del Convenio, precepto este último que permite restringir el acceso a los documentos para proteger *“la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia”*. El art. 14.1 f) LTAIBG asume, pues, en términos prácticamente literales el límite de la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales, aunque sustituye el inciso relativo a la administración eficaz de la justicia por la referencia a la *“tutela judicial efectiva”*; modificación probablemente derivada de la circunstancia de que la LTAIBG rehusase extender su ámbito de cobertura al ejercicio de la función jurisdiccional, posibilidad que, sin embargo, sí contempla expresamente el Convenio [art. 1.2) a) ii) 2)]. Sea como fuere, el límite del art. 14.1 f) LTAIBG se incardina directamente a la protección del principio de igualdad de armas procesales, inherente al derecho a un proceso con todas las garantías consagrado en el art. 24.2 CE; principio de igualdad que, como tantas veces ha reiterado el Tribunal Constitucional, aun contando con sustantividad propia, está



estrechamente relacionado con el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión ex art. 24.1 CE, de tal suerte que su eventual quebrantamiento puede entrañar también la vulneración de este derecho fundamental (baste citar las SSTC 184/2005, FJ 3º; 53/2010, FJ 4º y 128/2014, FJ 4º).

Dada la inequívoca influencia del Convenio en el listado contenido en el art. 14.1 LTAIBG, la Memoria Explicativa del mismo resulta un instrumento de gran utilidad para interpretar el propio alcance de nuestros límites del derecho de acceso a la información pública. Y, por lo que hace al que ahora nos ocupa, la referida Memoria señala lo siguiente: *“Este límite tiene por objeto garantizar la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales tanto ante los tribunales nacionales como internacionales, y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a los documentos elaborados o recibidos (por ejemplo, de su abogado) en relación con procedimientos judiciales en los que sea parte. Se deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un juicio justo. Los documentos que no se creen en función de procedimientos judiciales como tales no pueden ser denegados bajo este límite”* (§ 31).

Así pues, en línea de principio, el límite del art. 14.1.f) LTAIBG está llamado a operar esencialmente respecto de los documentos generados específicamente con ocasión del procedimiento judicial de que se trate (en esta línea, Resolución 31/2017, FJ 4º).

Como indica la Sentencia del Tribunal Supremo 645/2022:

“2- El límite al derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, referido a que el 11 JURISPRUDENCIA acceso suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, resulta aplicable a las solicitudes de información respecto de contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados en el ámbito de la mencionada Ley elaborados para ser presentados ante un órgano jurisdiccional (y por ende ante el Tribunal de Cuentas, cuando ejerza funciones jurisdiccionales de enjuiciamiento de la responsabilidad contable), correspondiendo a estas Entidades de Derecho Público ponderar en cada caso concreto, atendiendo a las circunstancias concurrentes, si el principio de transparencia constituye un interés público superior capaz de superar la necesidad de proteger la documentación controvertida, y, en consecuencia, justificar la divulgación de esta”

En consecuencia, resulta cuestionable en este caso la aplicabilidad de este límite para negar al reclamante toda la información solicitada ya que no fue elaborada específicamente con destino al proceso judicial que se sigue ante la entidad reclamada en el Juzgado de lo Social nº 8 de Sevilla, sino que se había ido generando como resultado de la relación laboral que los terceros afectados mantenían con dicha entidad.

Sin embargo, sí consideramos que el límite sea *aplicable parcialmente en cuanto a “la copia de demandas presentadas por los referidos [afectados nº2 y 3] contra EMASESA ante cualquier jurisdicción, durante los ejercicios de 2016”* siempre y cuando los procesos derivados de dichas demandas no hubiesen concluido por sentencia firme, puesto que si aún estuviesen sustanciándose ante los tribunales de justicia se trataría de información elaborada expresamente para ser destinada a dichos tribunales, formando parte integrante de causas aún pendientes.



Conforme a estas consideraciones, resulta palmario que el límite esgrimido por la entidad reclamada — art. 14.1.f) LTAIBG— no resulta de aplicación a toda la información solicitada, sino solo a una parte.

Procedería desestimar parcialmente la reclamación en lo relativo a la petición de copias de las demandas interpuestas.

3. Pese a que el límite invocado no resulte de aplicación a toda la información solicitada, este Consejo no puede obviar que la información solicitada contiene datos de carácter personal, lo que nos obliga a analizar si la normativa de transparencia legitima el acceso a dichos datos, tal y como hemos indicado en reiteradas resoluciones (por todas, la Resolución 412/2023).

Debemos aclarar que, pese a lo indicado por la persona reclamante, la entrega de la información previa ocultación de los datos personales no resultaría conforme a la normativa de transparencia, ya que, pese a la previsión del artículo 15.4 LTAIBG, resulta evidente que la persona reclamante conoce la identidad de las personas de las que solicita la información, por lo que no se podría garantizar la disociación de sus datos.

Procede pues analizar cada una de las peticiones en atención a las relaciones entre el derecho de acceso y el derecho a la protección de datos.

La primera de las cuestiones a dilucidar es la relativa al importe de pagos realizados por EMASESA a las tres personas afectadas por la solicitud de información desde 2016 a la actualidad, diferenciando por 'concepto legal' y 'fecha de pago'.

El punto de partida para la elucidación de estas controversias es, por consiguiente, el artículo 26 LTPA, que dice así:

“De conformidad con lo previsto en la legislación básica de acceso a la información pública, para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública que contengan datos personales de la propia persona solicitante o de terceras personas, se estará a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre”.

Se trata, como es palmario, de una norma de remisión dinámica, por lo que la referencia a la Ley Orgánica 15/1999 ha de entenderse efectuada a la actualmente vigente Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD).

Por lo que hace a la LTAIBG, su artículo 15 se encarga de regular un régimen más o menos estricto de acceso a la información en función del mayor o menor nivel de protección del que disfruta el específico dato cuya divulgación se pretende. El máximo nivel de tutela se proporciona a las categorías especiales de datos mencionadas en el primer párrafo del artículo 15.1 LTAIBG —ideología, afiliación sindical, religión y creencias—, toda vez que “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”. Inmediatamente después en lo relativo a la intensidad de la garantía se encuentran los datos de especial protección a los que se refiere el segundo párrafo del artículo



15.1 LTAIBG (origen racial, salud, vida sexual, datos genéticos o biométricos), ya que “el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley”.

Ahora bien, en la medida en que los datos personales que suelen aparecer en la información concerniente a las retribuciones no son reconducibles a las mencionadas categorías especiales de datos, cuya divulgación — como hemos visto— exigiría el previo consentimiento del afectado o que estuviese amparada por una norma con rango de ley, habrá de estarse a lo dispuesto en el art. 15.3 LTAIBG:

“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.”

Pues bien, a la hora de examinar la corrección de la ponderación ex art. 15.3 LTAIBG efectuada por las Administraciones interpeladas, este Consejo ha venido habitualmente resolviendo estos asuntos a la luz del Criterio Interpretativo conjunto 1/2015, de 24 de junio, formalizado entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, relativo al *“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 (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc. y las retribuciones de sus empleados o funcionarios”* (véanse, por ejemplo, las Resoluciones 70/2018, 352/2018 y 88/2019).

A este respecto debemos señalar que, aun cuando no sean jurídicamente vinculantes para este Consejo, los criterios interpretativos emanados del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno constituyen, ciertamente, un notable auxilio hermenéutico para abordar la resolución de los casos concretos, y de hecho a ellos hemos recurrido en algunas de nuestras Resoluciones con el objeto de reforzar nuestras argumentaciones. Y, como es obvio, resulta asimismo pertinente invocar con tal alcance los Criterios Interpretativos conjuntamente acordados entre dicho Consejo y la Agencia Española de Protección de Datos tendentes a encauzar cómo opera el derecho a la protección de datos personales como límite de la transparencia. Todo ello sin olvidar — como señala literalmente el propio Criterio Interpretativo 1/2015 en su encabezamiento— que su ámbito de aplicación se proyecta al *“alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal”*; y que, según se reconoce en sus Antecedentes, *“los criterios interpretativos fijados por los dos organismos mencionados han de entenderse de forma suficientemente flexible y genérica en su aplicación a los distintos supuestos concretos que pudieran plantearse, ya que el análisis de las circunstancias concurrentes en el caso es decisivo para la aplicación de los criterios”*.

Comoquiera que sea, de conformidad con las pautas trazadas en el citado Criterio Interpretativo 1/2015, hemos venido sosteniendo que la ciudadanía tiene derecho a conocer qué cantidades percibe un empleado público que ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal. Y ello porque, en los tres casos, el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones de los empleados públicos que ocupan ese tipo de puestos conecta directamente con su derecho a conocer el



funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos y prima sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los datos de carácter personal. Argumento que resulta extensivo a los empleados públicos que desempeñen un puesto no directivo de libre designación de nivel 30, 29 o 28, o equivalentes, a los puestos de personal eventual entre los mismos niveles, así como al personal directivo, con la única excepción de que alguna persona de dicho colectivo se encuentre en una situación de especial protección (p. ej. víctima de violencia de género o persona sujeta a amenaza terrorista) que desaconseje que se revele su identidad. Y en lo concerniente al resto de empleados públicos no incluidos en el grupo anterior, es decir, aquellos que ostenten puestos inferiores a nivel 28 o equivalentes, ha venido entendiendo este Consejo con alcance general que ofrecer la información sobre lo percibido individualmente en concepto de productividad supondría un sacrificio excesivo de la privacidad del servidor público concernido.

Procede pues la ponderación de los intereses en juego, lo que ha sido solicitado por las terceras personas en sus escritos de alegaciones presentados durante la tramitación de esta reclamación.

4. Expuesto el criterio de este Consejo en relación a las retribuciones, conviene analizar si las personas a las que alude la persona reclamante en su solicitud ocupan puestos de especial confianza, de alto nivel en la jerarquía de la entidad, o bien puestos que se provean mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad.

Al respecto la entidad reclamada en su informe de 4 de abril argumenta que:

"Indica [se identifica a la persona reclamante] que se trata de expersonal de alta dirección y exsecretario del consejo de administración de Emasesa, lo que no es así. No obstante, consideramos que si las personas sobre las que se solicita información han sido o no personal de alta dirección no es una cuestión que haya influido en la denegación de la información, como se verá más adelante, por lo que no entramos en ello en este momento."

En un sentido similar, el tercero n.º 1 indica en sus alegaciones que *"que ni he sido ni soy ahora alto cargo de la empresa"*.

En relación al asunto en cuestión, y tras las actuaciones propias de la instrucción del procedimiento, este Consejo es conocedor de que las personas sobre las que versa la solicitud de información pública han ocupado los siguientes puestos de trabajo:

- El tercero nº1 ha ocupado el puesto de (se cita puesto) (al menos en 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021).
- El tercero nº2 ha ocupado el puesto de (se cita puesto) de EMASESA al menos durante las anualidades 2004, 2010, 2013); (se cita puesto) (al menos durante 2015, 2016)
- El tercero nº3 ha ocupado el puesto de (se cita puesto) (al menos durante 2004 y 2007) y (se cita puesto) (al menos durante 2016 y 2018)



Consultado el Convenio Colectivo de aplicación, su artículo 33 viene a regular la clasificación profesional de las personas trabajadoras de la entidad, resultando que el Grupo A "Técnico", se compone de 4 niveles (A1, A2, A3 y A4). Por su parte, el artículo 37 reservado a los procedimientos de ingreso y promoción profesional, establece que para los niveles A4 y A3 el sistema de provisión previsto es el de libre designación. Por último, el Anexo V de la norma convencional reservado a la clasificación profesional, establece para el grupo A4 las categorías laborales de "1ª A Técnico/a de grado superior con Jefatura", estableciendo entre sus funciones generales la elaboración y propuesta a su Dirección del presupuesto anual del Área, así como la colaboración con su Dirección en el estudio de las necesidades económicas derivadas de la actividad del Área, en lo referente a suministros, servicios, asistencias externas, inversiones técnicas, mejoras, etc.

Por su parte, consultados los organigramas de la sociedad mercantil, se aprecia como las Direcciones dependen directamente del Consejero Delegado de la entidad, y de las mismas se encuentran subordinadas las diferentes subdirecciones, divisiones y departamentos existentes.

Conforme a estas consideraciones, a juicio de este órgano de control, resulta incuestionable que las personas titulares de las diferentes Direcciones Generales ocupan puestos de especial confianza en la sociedad mercantil, o al menos puestos de alto nivel en la jerarquía de la entidad (máxime si de los mismos dependen empleados públicos A4 cuyo sistema de provisión es la libre designación). Ahonda en estas aseveraciones el hecho de que en el "Informe Organización- Estructura organizativa de la entidad" publicado en la página web de la entidad reclamada, se constata cómo las Direcciones están formadas por una persona Directora y una persona trabajadora de la entidad (con carácter general técnico/a A4).

Estas mismas consideraciones deben realizarse con respecto a las personas que forman o han formado parte de los órganos de gobierno de la entidad y su estructura de dirección, como puede ser el Consejo de Administración de la empresa —órgano que tiene atribuidas la dirección, administración y representación de EMASESA—.

En este término de cosas, y por más que no resulte de aplicación a este Consejo, resulta ilustrativa la Resolución R/0475/2017 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el cual dispone en su FJ 5º que:

"Igualmente, por lo tanto, y también con base en el Criterio Interpretativo conjunto antes citado —en referencia al Criterio Interpretativo CI/001/2015, de 24 de junio —, la entidad ADIF Alta Velocidad debe facilitar información relativa a la identificación, retribuciones anuales brutas y contratos sobre las personas que componen sus órganos de gobierno y su estructura de dirección, así como al personal directivo no sujeto a Convenio Colectivo que no forme parte de esos órganos pero que ayuden a tomar las decisiones estratégicas de la empresa, bien como asesores de los directores generales bien como subdirectores generales u órganos equivalentes".

Y nuestra Resolución 486/2022, en la que examinábamos el acceso a las retribuciones de dos funcionarios de la escala superior de la jerarquía:

"La aplicación de esta doctrina al caso analizado conduce a estimar esta parte de la reclamación. Y es que los dos puestos de trabajo de los que se proporciona información son puestos de libre designación de nivel 30,



por lo que ocupan el lugar más alto en la jerarquía de la entidad reclamada. Esta posición implica un mayor interés público en el acceso a esta información en menoscabo de su derecho a la protección de datos.

Por tanto, procedería conceder el acceso a las todas retribuciones íntegramente percibidas durante 2020 por las personas que ocuparon el puesto en cuestión, incluyendo tanto las vinculadas al puesto de trabajo como a la persona que lo ocupa. La información, siguiendo el Criterio Interpretativo, se facilitará en cómputo anual y en bruto, sin incluir deducciones o desglose por concepto”.

Según las argumentaciones expuestas, esta autoridad entiende que las personas que desempeñan o han sido titulares de puestos de Dirección General o han formado parte de los órganos de gobierno de la entidad, detentan puestos de especial confianza o de alto nivel en la jerarquía de la sociedad.

Respecto a las alegaciones presentadas por las terceras personas, se han limitado a invocar su derecho a la protección de datos, pero sin añadir ninguna circunstancia específica que pudiera ser tenida en cuenta en la aplicación de la doctrina antes descrita.

Por lo tanto, siguiendo el criterio esgrimido en el apartado anterior, debe primar el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal, y por lo tanto la reclamación debe ser estimada en este punto, debiendo proporcionarse la información solicitada durante el tiempo en que las personas objeto de la reclamación ocuparon puestos de tal carácter en la entidad. En este mismo sentido, son numerosos los pronunciamientos judiciales sobre el acceso a la información retributiva de directivos de entidades públicas, del que destacamos la Sentencia del Tribunal Supremo 852/2020, de 22 de junio.

La información, siguiendo el Criterio Interpretativo, se facilitará en cómputo anual y en bruto, sin incluir deducciones o desglose por concepto.

5. En segundo lugar la persona reclamante solicita *“Copia de los contratos de cualquier tipo, incluidas actualizaciones y/o modificaciones, suscritos por EMASESA con el citado, desde enero de 2016 hasta la actualidad [en relación a la persona afectada n.º1] y “Copia de los contratos de cualquier tipo, suscritos por EMASESA con los citados, vigentes en todo o parte de 2016 y/o años siguientes.”*[en relación a las personas afectadas n.º 2 y 3].

En relación a este punto de la reclamación, deben realizarse las mismas consideraciones que las realizadas en los apartados 2 y 3 del presente Fundamento Jurídico.

Y es que la importancia de la materia de la que se solicita información, así como la relevancia del puesto de trabajo del que se solicita la información, suponen a juicio de este Consejo la prevalencia del interés público en el acceso.

Como ya indicábamos en nuestra Resolución 384/2022 para un caso similar:

“Esta argumentación, sin embargo, no nos resulta lo suficientemente persuasiva, pues —a juicio de este Consejo— la relevancia pública de la información pretendida debe prevalecer sobre los intereses particulares en juego. En efecto, la relevancia que en la conformación de la opinión pública tiene la información en materia de contratación de los empleados públicos ya ha sido ratificada en la Sentencia n.º 44/18 del Juzgado



de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Sevilla, de 22 de febrero de 2018, que vino a desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra nuestra Resolución 32/2016, en la que, por cierto, se abordó un caso que guarda una clara relación con el supuesto que nos ocupa. La transcripción parcial del Fundamento de Derecho Quinto de dicha sentencia suple ventajosamente cualquier intento nuestro de resumir su argumentación:

"[...] la información viene referida al primer expediente de contratación del Sr. [...] y no debe haber razón alguna para que una empresa pública no facilite dicha información, dados los principios de transparencia que deben regir su actividad, especialmente en materia de contratación de personal, tanto en lo que se refiere al procedimiento seguido para la contratación, como a las condiciones del contrato, así como a las retribuciones anuales fijadas, que, no se olvide, son pagadas con fondos públicos, lo que legitima a cualquier ciudadano para conocerlos y, por ende, para que se le suministre la información relativa a los mismos".

Este Consejo considera por tanto que en este supuesto prima el derecho de acceso a la información pública sobre el derecho a la protección de datos de la persona afectada.

Pues bien, teniendo en cuenta que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública del artículo 2 LTPA, y que no ha quedado acreditada la recepción de esta información por parte de la persona reclamante, procede estimar esta reclamación en lo que atañe a esta pretensión y la entidad reclamada debe facilitar a la persona reclamante la información objeto de su solicitud: la copia del contrato, ocultando los datos personales que eventualmente pudieran aparecer en la misma y que no fueran relevantes en relación con el contenido del contrato, como pudieran ser datos sobre domicilios o teléfonos particulares, números de identificación, estado civil, etc.; todo ello en aplicación del principio de minimización establecido en el artículo 5.1c) RGPD (datos adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario)".

Conforme a estas consideraciones y a juicio de este Consejo, EMASESA deberá entregar copia de los contratos de las personas afectadas por su solicitud, siempre y cuando se refieran a puestos que componen sus órganos de gobierno o direcciones de la entidad.

Deben quedar al margen de esta información el número del documento nacional de identidad, el domicilio, el estado civil y cualquier otro dato de carácter personal no relacionado con sus funciones públicas ni con la organización, estructura o funcionamiento de EMASESA, por ser innecesarios y excesivos, y en todo caso, cualquier otro dato que pudiera afectar a la intimidad personal.

6. Prosigue la solicitud de información pública reclamando una *"copia de acuerdos y/o resoluciones de tipo indemnizatorio por parte de EMASESA en favor del citado [en relación a la persona afectada n.º1]"*, así como *"copia de cualquier acuerdo judicial o extrajudicial firmado por EMASESA con los citados a partir de enero de 2016 [en relación a las personas afectadas n.º 2 y 3]"*.

Como tantas veces hemos declarado, es innegable la relevancia pública de la información de naturaleza económica, resultando por tanto del máximo interés para la opinión pública la divulgación de datos referentes a la gestión de los fondos por parte de las Administraciones públicas: *"[...] resulta incuestionable que la información referente a la recaudación de recursos por parte de los poderes públicos y la subsiguiente utilización de*



los mismos constituye un eje central de la legislación en materia de transparencia” (por todas, Resolución 106/2016, de 16 de noviembre, FJ 4º).

Y así vino a reconocerlo explícitamente el legislador en el arranque mismo del Preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno:

“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”.

En este término de cosas, la persona solicitante pretendía a través de su solicitud acceder a diversa información sobre gastos de personal de la entidad reclamada. Asunto sobre el que este Consejo también ha tenido oportunidad de pronunciarse en reiteradas ocasiones, como hicimos en el FJ 5º de la Resolución 70/2018, de 7 de marzo, reproducido en el apartado segundo de este Fundamento Jurídico.

Debe tenerse en cuenta que la finalidad legal de la garantía del acceso a la información pública es facilitar que la ciudadanía pueda evaluar la actuación de los poderes públicos que quedan sometidos a su régimen de transparencia, en su actuación y en la toma de sus decisiones, tal y como establece el artículo 1 LTAIBG: *“Esta Ley 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 el artículo 1 LTPA: *“(…) como instrumento para facilitar el conocimiento por la ciudadanía de la actividad de los poderes públicos y de las entidades con financiación pública, promoviendo el ejercicio responsable de dicha actividad y el desarrollo de una conciencia ciudadana y democrática plena”.*

De lo expuesto debe concluirse que los pactos extrajudiciales llevados a cabo por una sociedad mercantil vinculada a una Administración Pública —como es el caso que nos ocupa— es información pública sobre la que puede ejercerse el derecho de acceso de acuerdo con la LTAIBG y LTPA, teniendo en cuenta que los acuerdos extrajudiciales pueden ser definidos como pactos que se establece entre dos o más partes fuera del ámbito judicial. En este término de cosas, el artículo 88 del Convenio Colectivo de la entidad establece la preferencia por las soluciones extrajudiciales de conflictos en los supuestos de discrepancias, ya que:

“(…) estas fórmulas potencian la autonomía colectiva y logran en la mayoría de las ocasiones resultados más eficaces que los procedimientos tradicionales. Por ello, se comprometen a evitar, en lo posible, la judicialización de las relaciones laborales en la empresa.”

En relación con lo anterior, el artículo 91 de la citada norma convencional dispone que:

“Los Conflictos Individuales que se produzcan en la empresa se someterán al SERCLA en el trámite de conciliación previa a la vía judicial. Las materias que serán elevadas al SERCLA serán las siguientes:



“ - Reclamaciones individuales sobre clasificación profesional, movilidad funcional y trabajos de superior o inferior categoría.

“- Modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo.

“- Traslados y desplazamientos.

“- Determinación del período de disfrute de vacaciones.

“- Discrepancias en materia de licencias, permisos y reducciones de jornada, incluidos los vinculados con el cuidado de hijos/as y familiares.

“El procedimiento podrá iniciarse por el trabajador o por la trabajadora individualmente o por la empresa”.

Conforme a estas consideraciones, esta autoridad de control entiende que la reclamación debe ser estimada en el presente punto. En todo caso, deberán suprimirse aquellas partes del acuerdo que contenga el número del documento nacional de identidad, el domicilio, el estado civil y cualquier otro dato de carácter personal no relacionado con sus funciones públicas ni con la organización, estructura o funcionamiento de EMASESA, por ser innecesarios y excesivos, y en todo caso, cualquier otro dato que pudiera afectar a la intimidad personal.

7. Por último la persona reclamante solicitó acceso a las *“sentencias y/o resoluciones judiciales [en relación a las personas afectadas n.º 2 y 3]”*.

A juicio de este Consejo, el acceso a la información solicitada entronca con la finalidad del principio de transparencia de la actuación de las administraciones públicas y su concreción en la LTAIBG. Conocer si las decisiones de una administración y los criterios interpretativos en los que se sustentan han sido avalados o invalidados por los órganos judiciales es un objetivo esencial de la transparencia por cuanto posibilita que los administrados puedan valorar las decisiones que les afectan y actuar en consecuencia, lográndose, además, un mayor grado de seguridad jurídica.

Además, conviene aclarar que la normativa que regula el acceso de las partes y los interesados a la documentación obrante en los procesos judiciales no cabe derivar ningún óbice a la pretensión ejercida en el presente caso, pues es evidente que el solicitante no actúa como interesado en un procedimiento judicial sino como titular del derecho de acceso a la información pública reconocido en la Constitución y regulado en la LTAIBG y LTPA, cuyo régimen jurídico es el que rige íntegramente el supuesto que nos ocupa. Por lo que huelga realizar cualquier consideración a la relación conyugal que pueda tener la persona ahora reclamante con personas trabajadoras de la entidad, aún cuando tengan procesos judiciales abiertos contra la misma.

Esta razón lleva a concluir, en definitiva, que la reclamación debe ser estimada en este punto, salvo que el acceso a dicha información pueda comportar el menoscabo de un derecho fundamental de ciudadanos afectados o de un bien constitucionalmente protegido, especialmente cuando el conocimiento de los datos de carácter privado que constan en la sentencia puede dar lugar a la divulgación de aspectos de la privacidad que deben ser objeto de protección, si bien en este último caso, y de conformidad con lo previsto en los artículos 15.4 de la LTAIBG, el acceso podrá darse previa disociación de los datos personales de modo que se impida la



identificación de otras personas afectadas (distintas de la requerida por la persona reclamante) u omitiendo la información que pueda comportar tal perjuicio conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la referida Ley.

8. Por último, ha de tenerse presente lo dispuesto en el artículo 22.2 LTAIBG, que establece que “[s]i ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información”.

Por consiguiente, al constar expresamente la oposición de las personas afectadas a que se ofrezca la información, la entidad reclamada deberá facilitar al reclamante la información que afecta a dichas personas tan pronto como haya transcurrido el plazo para la interposición del recurso contencioso administrativo o, en caso de interponerse, éste se haya resuelto confirmando el acceso a la misma.

9. En resumen, la entidad deberá facilitar la siguiente información:

- a)** Importe de pagos realizados por EMASESA a las tres personas afectadas por la solicitud de información pública desde 2016 a la actualidad, diferenciando por 'concepto legal' y 'fecha de pago', en los términos del apartado cuarto de este Fundamento Jurídico.
- b)** Copia de los contratos de cualquier tipo, incluidas actualizaciones y/o modificaciones, suscritos por EMASESA con el citado, desde enero de 2016 hasta la actualidad [en relación a la persona afectada nº1], en los términos del apartado quinto de este Fundamento Jurídico.
- c)** Copia de acuerdos y/o resoluciones de tipo indemnizatorio por parte de EMASESA en favor del citado [en relación a la persona afectada nº1], en los términos del apartado sexto de este Fundamento Jurídico.
- d)** Copia de (...) sentencias y/o resoluciones judiciales [en relación a las personas afectadas n.º 2 y 3], en los términos del apartado séptimo de este Fundamento Jurídico.
- e)** Copia de cualquier acuerdo judicial o extrajudicial firmado por EMASESA con los citados a partir de enero de 2016.[en relación a las personas afectadas n.º 2 y 3], en los términos del apartado sexto de este Fundamento Jurídico.
- f)** Copia de los contratos de cualquier tipo, suscritos por EMASESA con los citados, vigentes en todo o parte de 2016 y/o años siguientes.”[en relación a las personas afectadas n.º 2 y 3], en los términos del apartado quinto de este Fundamento Jurídico.

En todo caso, y dado que las personas de las que se solicita la información han expresado su oposición al acceso, la entidad reclamada deberá facilitar al reclamante la información que afecta a dichas personas tan pronto como haya transcurrido el plazo para la interposición del recurso contencioso administrativo o, en caso de interponerse, éste se haya resuelto confirmando el acceso a la misma



Quinto. Sobre la práctica de prueba propuesta.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 77.3 de la Ley 39/2015, se rechazada la práctica de la prueba propuesta por la persona reclamante relativa a la participación de la representación sindical de la entidad reclamada para la resolución de la presente reclamación, al considerarse innecesaria. En efecto, la prueba propuesta no guarda relación con el objeto de la reclamación —el cual versa sobre el acceso a determinada información pública—, por lo que se considera impertinente.

De igual manera, a juicio de este Consejo, la práctica de la prueba propuesta en ningún coadyuvaría al esclarecimiento de los hechos, pues los mismos no resultan controvertidos, es decir, resulta pacífico que se presentaron dos solicitudes de información pública, las cuales fueron denegadas por aplicación del artículo 14.1.j) LTAIBG, límite que ha sido analizado en la presente Resolución, con lo que la participación de la representación sindical de EMASESA en el presente procedimiento, se considera innecesaria, no causándose indefensión alguna a la persona reclamante.

Sexto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada, por tanto, ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, ocultando los datos personales que eventualmente pudieran aparecer en la misma y que excedan de la información solicitada, como pudieran ser datos sobre domicilios o teléfonos particulares, números de identificación, estado civil, etc.; todo ello en aplicación del principio de minimización establecido en el artículo 5.1c) RGPD (datos adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

“toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o



bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

“Importe de pagos realizados por EMASESA a las tres personas afectadas por la solicitud de información pública desde 2016 a la actualidad, diferenciando por 'concepto legal' y 'fecha de pago'.

“Copia de los contratos de cualquier tipo, incluidas actualizaciones y/o modificaciones, suscritos por EMASESA con el citado, desde enero de 2016 hasta la actualidad [en relación a la persona afectada nº1]

“Copia de acuerdos y/o resoluciones de tipo indemnizatorio por parte de EMASESA en favor del citado [en relación a la persona afectada nº1]

“ [Las] correspondientes sentencias y/o resoluciones judiciales [en relación a las personas afectadas n.º 2 y 3]

“Copia de cualquier acuerdo judicial o extrajudicial firmado por EMASESA con los citados a partir de enero de 2016.[en relación a las personas afectadas n.º 2 y 3]”

“Copia de los contratos de cualquier tipo, suscritos por EMASESA con los citados, vigentes en todo o parte de 2016 y/o años siguientes.”[en relación a las personas afectadas n.º 2 y 3]”.

Segundo. Desestimar la reclamación en lo que corresponde a la petición “demandas presentadas por los referidos contra EMASESA ante cualquier jurisdicción, durante los ejercicios de 2016 y siguientes”, según lo indicado en el apartado segundo.



Tercero. Instar a la entidad reclamada a que, tan pronto como haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 22.2 LTAIBG o, en caso de interponerse recurso contencioso administrativo, éste haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información, ponga a disposición de la persona reclamante la información solicitada en el plazo de diez días una vez transcurrido el plazo referido, en los términos de los Fundamentos Jurídicos Cuarto y Sexto.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente.