

R2021000043

Resolución estimatoria parcial sobre solicitud de información a la Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias relativa a personal del servicio de registro y de cita previa.

Palabras clave: Gobierno de Canarias. Consejería de Sanidad. Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias (ESSSCAN). Información en materia de empleo público.

Sentido: Estimación parcial.

Origen: Resolución de inadmisión.

Vista la reclamación tramitada en el Servicio de Reclamaciones y Asuntos Generales contra la Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias, y teniendo en cuenta los siguientes,

ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 20 de enero de 2021 se recibió en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reclamación de [REDACTED], al amparo de lo dispuesto en los artículos 52 y siguientes de la Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública (en adelante, LTAIP), contra **la Resolución número 1331 del Director de la Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias, de fecha 21 de diciembre de 2020, por la que se inadmite la solicitud de información en relación con datos de personal del servicio de registro y de cita previa.**

Segundo.- En concreto el ahora reclamante requirió *“1º.- Información anonimizada en la que no conste ningún tipo de datos personales ni de identificación sobre el tipo de contrato, duración del mismo con indicación de la fecha de inicio y finalización en su caso, de ... 2º.- Información anonimizada en la que no conste ningún tipo de datos personales ni de identificación sobre el tipo de contrato, duración del mismo con indicación de la fecha de inicio y finalización en su caso, de la persona encargada del servicio de cita previa de la ESSSCAN a la que se refiere la Dirección de la Entidad en su escrito con Nº de Registro de Salida ESS884. 3º.- Notificación de la resolución adoptada al respecto, con indicación de los recursos que contra la misma procedan”*.

Tercero.- La referida resolución inadmite la solicitud de información alegando que *“Las LTAIP y LTAIB en sus art. 43.1 e) y art. 18.1 e), respectivamente, prevén la inadmisión de aquellas solicitudes que “... tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley”. En este sentido, consta de los antecedentes de hecho que el pretendido acceso a la información pública deriva de una deficiente puesta en marcha del Registro de la entidad tras la finalización del estado de alarma. Dicha deficiencia ha sido reconocida por la ESSSCAN pero sigue dando lugar a escritos del ciudadano a pesar de que este vio satisfecho, si bien no de la manera deseada, su objetivo de presentar documentación que, además, desde entonces viene ejercitando regularmente como se desprende del Antecedente de Hecho 3º.*

En el caso en cuestión, el ciudadano utiliza la respuesta de la administración a la reclamación interpuesta por la deficiente puesta en funcionamiento del registro tras la finalización del estado de alarma para volver a generar nuevos escritos que deberán ser atendidos por el organismo.

La petición del ciudadano "no está justificada con la finalidad de la Ley" tal y como contempla la normativa de transparencia. Pude apreciarse que la actuación del autor sobrepasa manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho (en los términos del art. 7.2 del Código Civil), cual es el derecho a dirigir sus reclamaciones a la administración por un mal funcionamiento de la misma y a que se le dé respuesta. Sin embargo, el cruce de escritos generados acarrea una ineficiente utilización de los recursos humanos de la ESSSCAN y produce una paralización del resto de su gestión que impide la atención justa y equitativa de los cometidos que tiene encomendados..."

Cuarto.- En base a los artículos 54 y 64 de la LTAIP, el 19 de febrero de 2021, se le solicitó el envío de copia completa y ordenada del expediente de acceso a la información, informe al respecto, así como cuanta información o antecedentes considerase oportunos. Como órgano responsable del derecho de acceso a la ESSSCAN se le considera interesado en el procedimiento pudiendo realizar las alegaciones que estimase convenientes a la vista de la reclamación.

Quinto.- El 19 de abril de 2021, con registro de entrada número 2021-000463, se recibió en este Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, respuesta de la ESSSCAN reproduciendo lo ya manifestado en su resolución 1331, de 21 de diciembre de 2021 y añadiendo que: *"Entendemos que la respuesta ofrecida se ajusta a derecho y motiva suficientemente la causa de inadmisión en la que incurre la solicitud de acceso. No obstante, concurre una segunda causa de inadmisión por pretender el reclamante acceder a los datos personales, fundamentalmente nombre y apellidos y fechas de contratos de empleados de la ESSSCAN. Se considera que esos datos no son de interés general y ponderando los beneficios o ventajas del tratamiento de estos datos y su perjuicio, no arroja esa evaluación un juicio de proporcionalidad favorable al acceso a los datos no siendo los mismos de interés. Todo ello de conformidad con lo establecido en el art.38 de la Ley 12/2014.*

3º Se da traslado junto a este informe del cruce de escritos entre el reclamante, la Inspección de Servicios y este Organismo donde se aprecia cómo una tardía puesta en funcionamiento del sistema de cita previa ha dado lugar a la movilización de varios centros directivos a pesar de que el reclamante logró su objetivo de registrar documentación.

4º Alega ante el Comisionado el reclamante que "el motivo de dichos escritos es demostrar que el contenido de los escritos emitidos por la Dirección de la ESSSCAN no se ajusta a la realidad ya que por ejemplo..."

De la documentación anexa se ve que la versión de ambas partes es divergente yendo el análisis más allá del objetivo pretendido por la normativa de información pública.

Por todo ello, solicitamos se desestime la reclamación."

A tales antecedentes son de aplicación los siguientes,

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I.- El artículo 2.1.a) de la LTAIP indica que las disposiciones de esa ley serán aplicables a “a) La Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias”. El artículo 63 de la misma Ley regula las funciones del comisionado o comisionada de Transparencia y Acceso a la Información Pública e indica que ejercerá la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de las entidades y organismos relacionados en el artículo 2.1 de esta ley, así como de los cabildos insulares, ayuntamientos y entidades dependientes y vinculadas de los mismos.

II.- La LTAIP reconoce en su artículo 35 que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico. Conforme al artículo 5.b) de la referida LTAIP, se entiende por información pública “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 esta Ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. Es claro que la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información como el acceso a una información existente y en posesión del organismo que recibe la solicitud, ya sea porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

III.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la LTAIP, contra la resolución, expresa o presunta de la solicitud de acceso podrá interponerse reclamación ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa. Los plazos para las respuestas a solicitudes de acceso y posibles reclamaciones ante el Comisionado de Transparencia se concretan en los artículos 46 y 53 de la LTAIP, que fijan un plazo máximo de un mes para resolver sobre la solicitud y de otro mes para interponer la reclamación, contándose 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. La reclamación se recibió en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública con fecha 20 de enero de 2021. Toda vez que la resolución contra la que se reclama es de 21 de diciembre de 2020, se ha interpuesto la reclamación en plazo.

IV.- Examinado el contenido de la solicitud, esto es, acceso a información anonimizada relativa **a personal del servicio de registro y de cita previa**, es evidente que estamos ante una petición de información claramente administrativa; se trata de documentación que obra en poder de un organismo sujeto a la LTAIP, elaborada en el ejercicio de sus funciones y que, por tanto, es información pública accesible.

V.- Al no remitir la ESSSCAN a este Comisionado la información requerida por el ahora reclamante no es posible disponer de una información más precisa que nos permita conocer si son de aplicación o no alguna de las causas de inadmisión de la petición reguladas en el artículo 43 de la LTAIP o algún otro de los límites de acceso a la información contemplados en los artículos 37 y 38 de la misma Ley. Ahora bien, al requerir la información anonimizada, en la misma no constarán datos personales por lo que entiende quien suscribe que no es de aplicación la causa de inadmisión alegada por la ESSSCAN en el trámite de audiencia del procedimiento de reclamación y que no fue tenida en cuenta en la resolución de la solicitud de información.

No obstante, téngase en cuenta que, en caso de poder identificarse datos de carácter personal, el artículo 38 de la LTAIP recoge un principio general favorable al acceso. Sin embargo, deberán considerarse las circunstancias del caso concreto para poder ponderar entre la prevalencia del derecho a la protección de datos o el interés general que conlleva el acceso a la información pública. Sólo así se podrá valorar, por ejemplo, si el acceso a la información pudiera afectar a su seguridad, como podría ocurrir con víctimas de violencia de género o testigos protegidos; o si se trata de datos de menores de edad, entre otros supuestos. No obstante, es obvio que la identidad de un empleado público entra en el concepto de datos personales. Por ello, se deberá dar trámite previo a los empleados públicos que puedan verse afectados por el acceso a la información para que puedan alegar si en ellos concurre alguna circunstancia especial que deba ser tomada en consideración en la ponderación pretendida. Sólo así podrá efectivamente entenderse que el acceso es conforme a la normativa sobre protección de datos.

VI.- Para llevar a cabo esta ponderación, la LTAIP remite el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos emitieron un dictamen conjunto el 24 de junio de 2015, en el que se indica cómo aplicar la ponderación regulada en dicho artículo en base a las siguientes reglas:

1. "Información referida a las RPT, catálogos, plantillas orgánicas, etc... de los órganos, organismos públicos y entidades del sector público estatal enumerados en el artículo 2 de la LTAIBG.

A. *En principio y con carácter general, la información referida a la RPT, catálogo o plantilla orgánica, con o sin identificación de los empleados o funcionarios públicos ocupantes de los puestos, se consideran datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano de modo que, conforme al artículo 15, número 2, de la LTAIBG, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente*

protegidos sobre el interés público en la divulgación, se concederá el acceso a la información.

B. Ello no obstante y en todo caso:

- a) La información –siempre en el supuesto de que resulte obligado facilitarla conforme a las reglas del anterior apartado A- no se facilitará cuando el acceso suponga un perjuicio para uno o varios de los bienes enumerados en el artículo 14.1 de la LTAIBG y la limitación sea justificada, proporcionada a su objeto y finalidad de protección y haya tenido en cuenta las circunstancias del caso concreto, especialmente la concurrencia en el mismo de un interés superior que justifique el acceso.*
- b) Tampoco se facilitará cuando el acceso afecte a uno o varios empleados o funcionarios públicos que se encuentren en una situación de protección especial –p. ej. la de víctima de violencia de género o la de sujeto a una amenaza terrorista-, que pueda resultar agravada por la divulgación de la información relativa al puesto de trabajo que ocupan.*

En este último caso, si el órgano, organismo o entidad responsable de la información tuviera conocimiento o pudiera deducir razonablemente de la información de que dispusiese que alguno o algunos de los empleados concernidos por una solicitud de información pudiera hallarse en una situación de protección especial, deberá recabar del o los afectados la información necesaria para dilucidar si efectivamente se da el supuesto y proceder en consecuencia con la respuesta.

2. Información referida al puesto de trabajo desempeñado por uno o varios empleados o funcionarios públicos o a las retribuciones asignadas a uno o varios puestos de trabajo determinados.

A. Dado que en uno y otro caso la información incluye datos de carácter personal, el órgano, organismo o entidad responsable de la misma, a la hora de autorizar el acceso, habrá de realizar la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG, tal y como ya ha visto que sucedía en el supuesto de la letra b) del precedente apartado A.

B. Para efectuar la ponderación, habrán de tenerse en cuenta las siguientes reglas:

- a. Con carácter general, cuando el empleado público 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.

b. En este sentido -y sin perjuicio de lo que se ha dicho en los antecedentes de este escrito sobre el carácter flexible y genérico de los criterios interpretativos contenidos en el mismo y sobre la competencia exclusiva de las Unidades de Información para resolver y evaluar en cada caso concreto-, con el fin de contribuir a la más clara comprensión de las reglas establecidas en el precedente apartado a) y a título meramente ejemplificativo, puede decirse que el órgano, organismo o entidad responsable de la información concedería el acceso a la información sobre las retribuciones correspondientes a:

- Personal eventual de asesoramiento y especial confianza: asesores aunque sean funcionarios de carrera en situación especial.*
- Personal directivo, esto es: personal directivo de los organismos y entidades públicas, así como de las sociedades mercantiles, fundaciones públicas y consorcios integrantes del sector público autonómico, Cabildos y Ayuntamientos y demás entes obligados.*
- Personal no directivo de libre designación. En este caso, la prevalencia del interés público sobre los derechos individuales es decreciente en función del nivel jerárquico del empleado o funcionario público, considerándose que en los puestos de nivel 30 no Subdirectores Generales o asimilados, 29 y 28 –éstos últimos siempre que sean de libre designación- o equivalentes, podría prevalecer, con carácter general, el interés público en la divulgación de la información relativa a las retribuciones de los puestos provistos con un grado de discrecionalidad sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal y que en los puestos de niveles inferiores prevalecería, con carácter general, el interés individual en la protección de los derechos fundamentales citados.*

C. En todo caso, la información sobre las retribuciones se facilitará en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos. La razón es que el conocimiento de estos datos puede permitir el acceso a datos de carácter personal especialmente protegidos. en los términos del artículo 7 de la Ley

Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), esto es, datos reveladores de la ideología, la afiliación sindical, la religión y las creencias y datos referentes al origen racial, a la salud y a la vida sexual. Si la solicitud de información requiere expresamente el desglose de las retribuciones o su importe líquido habrán de aplicarse las normas del mencionado precepto de la LOPD.

- D. También en todo caso, y en el supuesto de que resulte obligado facilitar la información, se observará lo señalado en la regla B del precedente epígrafe 1 respecto a la aplicación del artículo 14.1 de la LTAIBG -artículo 37 LTAIP y a las situaciones especiales de los funcionarios o empleados públicos que desaconsejen el suministro de la información.*

3. Información referente a las retribuciones vinculadas a la productividad o al rendimiento, con identificación o no de sus perceptores, e información relativa al complemento de productividad o incentivo al rendimiento percibido por uno o varios funcionarios o empleados públicos determinados.

Con carácter general, la cuantía de los complementos o incentivos retributivos ligados a la productividad o el rendimiento percibidos efectivamente por los empleados o funcionarios de un determinado órgano, organismo o entidad del sector público estatal no puede conocerse a priori, pues, por esencia, depende de la productividad o rendimiento desarrollado por éstos y éste es un dato que solo puede determinarse a posteriori, una vez verificados dicho rendimiento o productividad. De este modo, la información, aún en el caso de que no incorpore la identificación de los perceptores, puede facilitarse únicamente por períodos vencidos.

Igualmente, con carácter general, los complementos o incentivos vinculados a la productividad o al rendimiento no tienen carácter permanente sino coyuntural pues están dirigidos a retribuir un rendimiento o productividad especial, que no tiene porque producirse de forma continuada. Por ello, la información, caso de facilitarse, deberá incluir la expresa advertencia de que corresponde a un período determinado y que no tiene porque percibirse en el futuro con la misma cuantía.

Hechas estas salvedades, los criterios expuestos en los precedentes apartados A y B serían de aplicación al caso de las retribuciones ligadas al rendimiento o la productividad: cuando la información solicitada no incluya la identificación de los perceptores, con carácter general debe facilitarse la cuantía global correspondiente al órgano, centro u organismo de que se trate; cuando incluya la identificación de todos o alguno de sus perceptores, debe realizarse la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG y resolverse de acuerdo a los criterios expuestos en los mencionados apartados”.

VII.- Este criterio interpretativo trae causa del informe conjunto de fecha 23 de marzo, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, en el que además se recoge que *“La última categoría a tomar en consideración comprendería a los restantes empleados públicos, que han obtenido un determinado puesto de trabajo a través de los procedimientos establecidos en la legislación reguladora de la función pública, con independencia de quién ostente la titularidad del órgano superior o directivo del que dependan. La información referente a este personal resultará, con carácter general, de escasa relevancia para el logro de los objetivos que justifican el derecho de acceso a la información pública, de modo que debería considerarse que el objetivo de transparencia resulta insuficiente para limitar el derecho de estos empleados públicos a la protección de sus datos personales. De este modo, en relación con este colectivo, la ponderación establecida en el artículo 15.3 de la LTAIBG operaría, con carácter general, a favor de la denegación de la información”.*

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las atribuciones conferidas por el artículo 63 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública,

RESUELVO

1. Estimar parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] contra la **Resolución número 1331 del Director de la Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias, de fecha 21 de diciembre de 2020, por la que se inadmite la solicitud de información en relación con datos de personal del servicio de registro y de cita previa**, en los términos de los fundamentos jurídicos quinto a séptimo.
2. Requerir a la ESSSCAN para que facilite al reclamante, en el plazo máximo de 15 días hábiles, la documentación referida en el apartado anterior, en los términos de los fundamentos jurídicos quinto a séptimo.
3. Requerir a la ESSSCAN a que en ese mismo plazo remita a este Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, copia de la información enviada al reclamante con acreditación de su entrega, para comprobar el cumplimiento de la presente resolución.
4. Instar a la ESSSCAN para que cumpla con el procedimiento establecido para el acceso a la información pública en la LTAIP, resolviendo las peticiones de información que le formulen.
5. Recordar a la ESSSCAN que el incumplimiento de la obligación de resolver en plazo las solicitudes de acceso a la información pública y no atender a los requerimientos del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en caso de reiteración constituyen infracciones graves/muy graves previstas en el artículo 68 de la LTAIP.

Queda a disposición del reclamante la posibilidad de presentar nueva reclamación ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el caso de que la respuesta suministrada por la ESSSCAN no sea considerada adecuada a la petición de información formulada.

De acuerdo con el artículo 51 de la LTAIP, esta reclamación es sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, ante la presente resolución emanada de un órgano del Parlamento de Canarias, que es plenamente ejecutiva y que pone fin a la vía administrativa, proceden únicamente dos vías alternativas de actuación en derecho: el cumplimiento de la resolución en el plazo señalado en la misma o, en caso de disconformidad, la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a aquel en que se notifique la resolución, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

De no activarse el cumplimiento de esta resolución estimatoria o, en su defecto, el recurso contencioso-administrativo, será de aplicación a los responsables de transparencia y acceso a la información pública del ente reclamado, el régimen sancionador previsto en los artículos 66 y siguientes de la LTAIP.

EL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
Daniel Cerdán Elcid


SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE SANIDAD
SR. DIRECTOR DE LA ESCUELA DE SERVICIOS SANITARIOS Y SOCIALES DE CANARIAS

Resolución firmada el 20-06-2022