



N/REF: 415102/2015

Examinada su solicitud de informe, remitida a este Gabinete Jurídico, referente a la consulta planteada por la Consejera de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Extremadura, cúmpleme informarle lo siguiente:

La consulta plantea si resulta ajustado a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, teniendo igualmente en cuenta lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, la publicación en el “Portal de la Transparencia y de Participación Ciudadana” de la Comunidad Autónoma consultante del “listado de las comisiones de servicios correspondientes al personal en el ámbito de administración general, con indicación de los puestos de origen, puesto de destino e identificación de los empleados públicos, con indicación de sus nombres y apellidos”.

Planteada así la cuestión, y desde el punto de vista de la aplicación de las normas de protección de datos de carácter personal, debe partirse del hecho de que la publicación de los datos a los que se refiere la consulta, limitada como se ha indicado al nombre y apellidos del personal en comisión de servicio así como sus puestos de origen y destino, constituye una cesión de datos de carácter personal, definida por el artículo 3 i) de la Ley Orgánica 15/1999 como “Toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado”.

En relación con las cesiones, el artículo 11.1 de la Ley indica que “Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado”. No obstante, este consentimiento no será preciso, según el artículo 11.2 a), cuando la cesión se ampare en lo dispuesto en una norma con rango de Ley. Asimismo, conforme al artículo 7 f) de la Directiva 95/46/CE, cuyo efecto directo ha sido expresamente declarado por la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de noviembre de 2011 (Asunto Asnef, Fecemd), será igualmente posible la cesión cuando ello sea “necesario

para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos, siempre que no prevalezca el interés o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran protección con arreglo al apartado 1 del artículo 1 de la presente Directiva”.

En el presente supuesto, la Ley 4/2013 no se refiere expresamente al supuesto planteado en la consulta como uno de los que habrán de ser necesariamente objeto de publicidad activa, por lo que la publicación no podría ampararse directamente en la propia Ley, toda vez que entre las informaciones objeto de la publicidad activa conforme al artículo 13 no se encuentra la que es objeto de estudio. Ello no obstante, deberá valorarse si la publicidad en el caso planteado podría derivarse de la necesaria satisfacción de un interés legítimo que prevaleciese sobre los derechos de los empleados públicos a los que dicha publicación se refiere.

Para ello habrá de tenerse en cuenta que, como indica la ya mencionada sentencia del Tribunal de Justicia, será preciso, en primer lugar, apreciar la concurrencia del mencionado interés y delimitar su naturaleza para, en segundo lugar, efectuar una adecuada ponderación del citado interés legítimo con los derechos de las personas a las que la información se refiera y, particularmente, su derecho fundamental a la protección de datos.

En cuanto a la determinación del interés legítimo a ponderar en este caso, tal y como se indica en la consulta, el artículo 1.1 de la Ley 4/2013 fija como objeto de la misma “la implantación de una nueva forma de relación del Gobierno y la Administración pública con la ciudadanía basada en la transparencia y orientada al establecimiento del llamado gobierno abierto”. Así en particular, se indican como objetivos de la Ley hacer efectivas “la plena transparencia de la toma de decisiones y de la propia actividad de la Administración regional, así como de los organismos y entidades que la integran”, “el derecho de los extremeños a acceder a la información que obre en poder de la Administración regional y de los organismos y entidades que la integran” y “la veracidad y objetividad de la información referida en el punto anterior”.

Este objeto resulta similar al que ya pusieron de manifiesto, de forma conjunta, esta Agencia Española de Protección de Datos y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, creado por la Ley 19/2013, en su dictamen de 23 de marzo de 2015, referido a la publicación de determinada información relacionada con los empleados públicos de la Administración General del Estado, en que se indicaba lo siguiente:

“(…) el interés público aparece definido en la Exposición de Motivos de la LTAIBG que comienza recordando que “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 cómo se toman 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”.

De este modo, la finalidad de las normas de transparencia según se expresa en la LTAIBG –que, en todo caso, armonizarse con el respecto a los derechos establecidos en la LOPD- es la de permitir a las personas conocer los mecanismos que intervienen en los procesos de toma de decisión por parte de los poderes públicos, así como la utilización que aquéllos hacen de los fondos presupuestarios, garantizándose así la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante un mejor conocimiento de la acción del Estado.

Esta finalidad coincide además con la puesta de manifiesto por el Tribunal Europeo de derechos Humanos recuerda en su sentencia de 2 noviembre 2010 (Caso Gillberg contra Suecia) y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencias de 20 de mayo de 2003 -Asunto C-465/00; Rechnungshof-, 9 de noviembre de 2010 -Asunto C-92/09; Volker und Markus Schecke GbR-, y 29 de junio de 2010 –Asunto C-28/08; The Bavarian Lager Co. Ltd.-).”

Una vez delimitado el interés legítimo que justificaría la publicación de los datos en el Portal, será preciso ponderar la el mismo prevalece sobre el derecho a la protección de datos de carácter personal de los empleados públicos a los que la información se refiere.

La Ley 4/2013 se refiere a los criterios de ponderación que podrían ser tomados en consideración en el artículo 17, referido a las solicitudes de acceso a información pública, cuyo primer apartado señala, como punto de partida que “para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública que contenga datos personales del propio solicitante, se estará a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal”.



Por otra parte, el artículo 17.3 citado en la consulta establece que “las solicitudes de acceso a una información que contenga datos personales de terceros que no tengan la consideración de íntimos ni afecten a la vida privada, se estimarán cuando se trate de información directamente vinculada con la organización, funcionamiento y actividad pública del órgano o entidad al que se solicite. No obstante, se denegará el acceso cuando se considere que concurren circunstancias especiales en el caso concreto que hacen prevalecer la protección de los datos personales sobre el interés público en la divulgación de la información”.

Finalmente, el artículo 17.4 establece que “no obstante lo anterior, prevalecerá la protección de datos personales sobre el derecho de acceso a la información pública en los casos en que la Administración competente considere que hay tal conflicto de derechos y que debe preservarse el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen” y el artículo 17.5 concluye que “con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos vinculados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”.

Por otra parte, y de forma también relevante por su carácter de Ley Básica, el artículo 15 de la Ley 19/2013, posterior en el tiempo a la norma autonómica que acaba de mencionarse, también establece una serie de previsiones en aras a resolver el posible conflicto entre la transparencia y la protección de datos, aplicables no sólo a los supuestos de solicitud de acceso a información pública, sino también a los que sean objeto de publicidad activa, tal y como dispone el artículo 5.3 de la propia Ley.

En particular, y a los efectos que interesan en el presente caso, dada la extensión que la consulta describe de la publicación pretendida, cabe recordar que el artículo 15.2 de la Ley 19/2013 dispone que “con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”. De este modo, la Ley 19/2013 establece una norma que resulta coincidente, en lo que aquí es relevante, con la norma prevista con anterioridad en la Ley autonómica aplicable.

La cobertura de un determinado puesto en comisión de servicios aparece directamente relacionada con la organización y funcionamiento tanto del órgano de origen como del de destino del empleado público, dado que esta

circunstancia afecta a ambos puestos. De este modo, dado que la información a la que se refiere la consulta quedaría limitada a los citados puestos así como, únicamente, al nombre y apellidos del empleado público, cabe considerar que resultaría aplicable al supuesto la presunción de prevalencia del interés público derivada de lo dispuesto en el artículo 17.5 de la Ley 4/2013, que resulta igualmente coincidente con el artículo 15.2 de la Ley 19/2013.

La solución alcanzada resulta coherente además con la expresada en el dictamen conjunto de 23 de marzo de 2015 al que ya se ha hecho referencia. En dicho dictamen se analizaban dos cuestiones claramente diferenciadas, relacionadas respectivamente con la autorización de acceso a la relación nominal de puestos de trabajo y a las retribuciones de los empleados públicos, con especial referencia al importe de su complemento de productividad. Pues bien, en relación con la primera de esas cuestiones, que es la que se asemeja a la ahora planteada, toda vez que el acceso queda limitado únicamente a datos meramente identificativos del empleado público y no a sus retribuciones, la conclusión alcanzada era la aplicación del artículo 15.2 de la Ley 19/2013 como norma habilitadora del acceso, con las limitaciones a las que inmediatamente se hará referencia.

En efecto, como se ha indicado, siguiendo la normativa estatal y autonómica de referencia, la publicidad podrá tener lugar “con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales”. En este sentido, el tan mencionado dictamen conjunto de 23 de marzo de 2015 señalaba que “hay que tener en cuenta que el criterio general debe atemperarse también con la situación particular del empleado público y, en especial con el hecho de que la revelación de su identidad y circunstancias pudiera situarle en una situación de especial riesgo. A estos efectos, debe recordarse lo dispuesto en el art. 19.3 de la LTAIBG y habría de concedérseles un plazo de 15 días para que los afectados realicen las alegaciones que estimen oportunas, o bien optar directamente por la disociación de los datos”.

El dictamen conjunto de 8 de junio de 2015 clarificaba aún más esta cuestión, indicando lo siguiente:

“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.”

De este modo, en consecuencia, la publicación de la información referida a las comisiones de servicios de los empleados públicos de la Administración consultante en cuanto se limite exclusivamente a indicar su nombre y apellidos, puesto de origen y puesto de destino, se encontraría amparada por lo establecido en la normativa de protección de datos a menos que dicha publicación pudiese colocar a la persona a la que los datos se refieren en una situación de riesgo que haga prevalecer su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

SRA. DIRECTORA DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS