



Resolución 7/2017, de 23 de enero, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-0071/2016 / reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por XXX, XXX, XXX y XXX, ante el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 10 de agosto y número 2016009743, tuvo registro de entrada en el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León) una solicitud de información pública dirigida por XXX, XXX XXX y XXX a la Entidad Local señalada. En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“SOLICITAN:

PRIMERO.- Se facilite a esta Sección Sindical y dentro del plazo legalmente establecido:

- *Copia de la propuesta de la Concejalía de Personal, para dicho nombramiento.*
- *Copia del informe de contabilidad, emitido sobre la existencia de partida presupuestaria para abonar las diferencia retributivas correspondientes a dicho nombramiento.*
- *Copia del informe de Intervención Municipal, emitido en el sentido de abonar dichas diferencias retributivas inherentes a dicho nombramiento.*
- *Copia de el/los informe/s jurídico/s que contenga dicho expediente de nombramiento.*
- *Copia del Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local, por el que se aprueba dicho nombramiento*
- *Copia de los datos disociados y desglosados que hacen referencia a cada uno de los conceptos retributivos, que ha venido percibiendo dicha funcionaria durante el desempeño de el (sic) puesto de Asesora Jurídica Accidental”.*

Hasta la fecha, la solicitud indicada no ha sido resuelta expresamente.



Segundo.- Con fecha 15 de septiembre de 2016, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por los antes identificados frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Recibida la reclamación anterior nos dirigimos al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo poniendo de manifiesto la recepción de la misma y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada reclamación.

Con fecha 13 de octubre, se recibió la contestación del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo a nuestra solicitud de informe, en la cual se puso de manifiesto lo siguiente:

“Atendiendo al requerimiento realizado en relación a la reclamación presentada con fecha 10 de agosto de 2016, (...) ante ese Comisionado de Transparencia, tengo a bien informarle:

En primer lugar, ciertamente con esa fecha los representantes del citado sindicato presentaron por registro general del Ayuntamiento información en relación al expediente del nombramiento de la Asesora Jurídica Acctal.

En segundo lugar, (...) formularon queja ante el Procurador del Común, de fecha 17 de mayo de 2016 y número 20160633 –finalmente archivada con fecha 20 de junio de 2016- y ante la Dirección de Ordenación del Territorio y Administración Local dependiente de la Consejería de Presidencia de la Junta de Castilla y León, de fecha 30 de mayo de 2016, habiéndose remitido a este último tanto el acuerdo de nombramiento como los documentos e informes solicitados en relación a dicho nombramiento accidental de la funcionaria, por lo que de todo ello y en su condición de interesados o denunciados tienen conocimiento los solicitantes”.

Cuarto.- A la vista de la respuesta municipal señalada, se procedió a la apertura de un trámite de alegaciones en el cual nos dirigimos a los reclamantes, poniéndoles de manifiesto aquella contestación, a los efectos de que estos nos comunicaran si habían tenido acceso o no a la información solicitada en su petición.

Con fecha 30 de noviembre, recibimos un escrito de alegaciones de los reclamantes, en el cual se exponía que no habían tenido conocimiento del expediente sobre el que habían pedido información, ni les habían dado traslado de la información requerida por ellos.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española,



desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las **Entidades Locales de Castilla y León** y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quienes se encuentran legitimados para ello, puesto que sus autores son las mismas personas que se dirigieron al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo en solicitud de información pública a través de la petición referida en el expositivo primero de los antecedentes de hecho.



Cuarto.- El objeto de la reclamación es la desestimación presunta de la solicitud de información pública señalada, desestimación que ha tenido lugar al haber transcurrido, ahora, más de cinco meses desde la presentación de aquella sin que conste su resolución expresa. En este sentido, el artículo 20.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

*“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el **plazo máximo de un mes** desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver”.*

En cuanto al sentido del silencio, el apartado cuarto del mismo precepto establece lo que se indica a continuación:

*“Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido **desestimada**”.*

Respecto al plazo para la formulación de la presente reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, era, en principio, de un mes a contar desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. No obstante, con carácter general, respecto al plazo para reclamar frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a la información pública, compartimos el criterio manifestado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo CI/0012016, de 17 de febrero de 2016, donde, partiendo de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y de las previsiones de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición (que han entrado en vigor el pasado 3 de octubre), se concluye lo siguiente:

“... la presentación de una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo”.

Por tanto, por los mismos motivos, consideramos que tampoco se encuentran sujetas a plazo las reclamaciones que se presenten ante esta Comisión de Transparencia frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a información pública, como la que ha dado lugar a la presente reclamación.

Quinto.- Nos encontramos aquí ante la impugnación de una denegación presunta de la información solicitada en su día. Esta reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23.1 de la LTAIBG y 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, antes citada tiene la consideración de *“sustitutiva de los recursos administrativos”*. Las reglas generales de validez y eficacia de tal sustitución son, según el citado precepto de la legislación básica de procedimiento administrativo, las



siguientes: su conocimiento se encomienda a órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas y han de respetarse los principios, garantías y plazos que la Ley de Procedimiento Administrativo reconoce a los interesados y ciudadanos en todo procedimiento administrativo. De acuerdo con lo anterior, el artículo 24.3 de la LTAIBG prevé que la tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la legislación de procedimiento administrativo. Como recuerda el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo CI/0012016, de 17 de febrero, se deben aplicar a este procedimiento de reclamación *“las reglas de interposición, la posibilidad de suspensión de la ejecución de la decisión impugnada, la audiencia a los interesados y la resolución”*.

A los efectos que aquí nos interesan, el artículo 119 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, señala que la resolución de un recurso *“estimaré en todo o en parte o desestimaré las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión”*, así como que *“el órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento”*.

Lo anterior aplicado a la impugnación que aquí nos ocupa implica que en la resolución de la misma esta Comisión de Transparencia no debe limitarse únicamente a instar al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo a que resuelva expresamente la solicitud presentada, poniendo fin así al incumplimiento de la obligación de resolver esta última en el que ha incurrido, sino que debe pronunciarse también, hasta donde sea posible, sobre si procede o no la estimación de la solicitud presentada y, en su caso, sobre cómo se debe proporcionar al solicitante la información pedida.

Sexto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, procede señalar que el objeto de la solicitud presentada en su día por los antes identificados puede ser calificado como "información pública" de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la LTAIBG. Este precepto define la información pública como: *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*. En efecto, a juicio de esta Comisión de Transparencia todos los documentos solicitados en la petición referida en el expositivo primero de los antecedentes de hecho, son documentos que, en el caso de existir todos ellos, deben obrar en poder del Ayuntamiento señalado en atención al ejercicio de las funciones que corresponden a este.

En consecuencia, la presentación de la solicitud señalada debió dar comienzo al procedimiento regulado en la sección 2.ª del capítulo III del título I de la LTAIBG. En concreto, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 17 a 20 de esta Ley, una vez presentada una solicitud de información, la



misma podrá ser inadmitida por alguna de las causas previstas en el artículo 18; si no concurriera ninguna de estas causas, la tramitación de la citada solicitud debe realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19, en cuyo tercer apartado se prevé que, cuando la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de un tercero, se le debe conceder a este un plazo para que pueda realizar las alegaciones que estime oportunas; finalmente, se debe adoptar una resolución recurrible directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa y potestativamente a través de la reclamación sustitutiva del recurso administrativo.

En el supuesto que ha dado lugar a esta reclamación no se ha procedido de la forma señalada, sin que esta omisión pueda excusarse en el hecho de que la información haya sido remitida a otras administraciones o instituciones, como parece argumentar el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo en el informe remitido a esta Comisión de Transparencia.

Por tanto, el Ayuntamiento indicado, a la vista de la solicitud de información recibida, debe proceder a la tramitación y resolución del correspondiente procedimiento, previa audiencia de la persona afectada por la información solicitada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.3 de la LTAIBG. En este último sentido, procede señalar que, cuando menos, la información relativa a los datos correspondientes a los conceptos retributivos percibidos por quien fue nombrada para desempeñar el puesto de Asesora Jurídica Accidental, afecta a los derechos e intereses de esta persona y, por este motivo, la misma debe ser oída antes de que se adopte la Resolución que corresponda.

En cuanto al contenido del resto de documentos solicitados (propuesta de nombramiento de la Concejalía de Personal, informe de contabilidad, informe de intervención, informes jurídicos y Acuerdo de nombramiento de la Junta de Gobierno Local), como ampliaremos con posterioridad, parece referirse más al puesto de trabajo en cuestión que a la persona nombrada para desempeñar el mismo.

Séptimo.- Con carácter general, respecto al acceso a información relativa a empleos públicos y a las retribuciones percibidas por los empleados públicos se ha emitido conjuntamente, al amparo de lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la LTAIBG, por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y por la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) el Criterio Interpretativo CI/001/2015, de 24 de junio. En su punto II. 1, este Criterio se refiere a la información referida a las Relaciones de Puestos de Trabajo, catálogos o plantillas orgánicas, señalando lo siguiente:

“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.

(...)”.

De forma más específica, el mismo Criterio Interpretativo conjunto del CTBG y de la AEPD se refiere en su punto II.2 a la información relativa 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, señalando lo siguiente:

*“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 (...).***

*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 en los Gabinetes de Ministros y Secretarios de Estado-, aunque sean funcionarios de carrera en situación especial.

- **Personal directivo**, esto es: a) El personal expresamente identificado como tal en los Estatutos de las Agencias Estatales, los organismos y los entes públicos; b) Los Subdirectores Generales; c) Los Subdelegados del Gobierno en las provincias y c) Los cargos equivalentes en las fundaciones públicas y las sociedades mercantiles.

- **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 equivalente, podría prevalecer, con carácter general, el interés público en la divulgación de la información relativa a las retribuciones de los puestos previstos 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.

(...)”.

En el caso aquí planteado ante esta Comisión, no consta que la empleada pública en cuestión se encuentre dentro de ninguna de las categorías referidas en el Criterio expuesto respecto a las cuales el interés público justificaría proporcionar información relativa a las concretas retribuciones percibidas por aquella como consecuencia de su nombramiento como Asesora Jurídica Accidental. En consecuencia, y sin perjuicio de que se deba llevar a cabo previamente el trámite referido en el artículo 19.3 de la LTAIBG a los efectos de poder realizar la ponderación referida en el artículo 15.3 de la misma Ley, la concreta información relativa a las retribuciones percibidas por quien fue nombrada para el desempeño de la función de Asesora Jurídica Accidental, podría ser denegada, salvo que esta última manifieste su consentimiento expreso al acceso de tales datos.

Como hemos señalado con anterioridad, el resto de la información solicitada (propuesta de nombramiento y nombramiento, e informes de contabilidad, intervención municipal y jurídicos emitidos en el expediente), se refieren más al concreto puesto de trabajo y a las modificaciones presupuestarias exigidas por el mismo que a la concreta empleada pública, motivo por el cual y sin prejuzgar el resultado del trámite de audiencia señalado, nada parece impedir que esta información sea proporcionada a los solicitantes.

Octavo.- Para finalizar, procede referirse a la forma en la cual se debe llevar a cabo en este caso el acceso a la información pública solicitada que, finalmente, se conceda. Al respecto, debemos tener en cuenta que el artículo 22.1 de la LTAIBG establece como preferente el acceso por vía



electrónica, lo cual no impide que en este caso se pueda remitir la documentación indicada a través del correo postal a la dirección indicada en la petición presentada.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del citado artículo 22 de la LTAIBG y sin perjuicio del principio general de gratuidad del acceso a la información, la expedición de copias puede dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- Estimar parcialmente la reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por XXX, XXX, XXX y XXX ante el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución se debe **resolver expresamente la solicitud presentada previa tramitación del procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública**, de acuerdo con las siguientes reglas:

- Realización del **trámite de audiencia** previsto en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a los efectos de poder realizar la ponderación entre el interés público en la divulgación de la información solicitada y la protección de los derechos de la persona afectada, cuando menos, por parte de la misma.

- Una vez realizado el citado trámite de audiencia, adoptar la **resolución expresa de la solicitud de información pública**, pudiendo denegar exclusivamente aquella información respecto a la cual prevalezca la protección de los derechos de la persona afectada sobre el interés público en su divulgación, como ocurre en el caso de las concretas retribuciones percibidas por aquella como consecuencia de su nombramiento como Asesora Jurídica Accidental.



Tercero.- Notificar esta Resolución a los autores de la reclamación y al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo.

Cuarta.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 124.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, contra esta Resolución cabe la interposición de un recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1 k LJCA).

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Fdo.: Javier Amoedo Conde