



## **Resolución 167/2019, de 5 de noviembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León**

**Asunto: expediente CT-0288/2018 / reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por XXX ante el Excmo. Ayuntamiento de Palencia**

### **I. ANTECEDENTES**

**Primero.-** Con fecha 28 de octubre de 2018, tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Administración del Estado una solicitud de información pública dirigida por XXX al Excmo. Ayuntamiento de Palencia. En esta petición se exponía lo siguiente:

*“Asunto: Reclamaciones varias de información sobre gastos de concejales*

*Expone: que habiendo visualizado en la web municipal los diferentes apartados de las retribuciones de la corporación, y observando que los datos pueden ser mejorados y aumentada la transparencia de cara al ciudadano interesado (...)*

*Solicita: 1.- En los datos presentados de las retribuciones de los miembros con dedicación exclusiva: consignar los importes brutos y no los líquidos, por ser los brutos los que realmente se cargan en la cuenta municipal. Además me facilitan a mí (Ley de transparencia) los datos brutos, de los cinco últimos años. En el supuesto de que los dejen en la web, que es lo que les pido, me lo hacen saber, y si no quieren, para evitar que los ciudadanos sepan más, u otras causas, me los facilitan a mí.*

*2.- A los miembros de la Corporación con dedicación No exclusiva: observo que los datos facilitados son los importes brutos, lo cual me parece más correcto que los líquidos. Les ruego me faciliten los datos de los últimos cinco años y los dejen en la web, como antes indiqué y por las mismas razones. En otro caso, me los faciliten a mí. Pero es mejor a todos.*

*3.- Respecto de los gastos de viaje del Alcalde: solo veo datos de 2016, así que les ruego dejen en la web o me faciliten a mí, los de los últimos 5 años. Mejor dejarlos para todos en la web, es más transparente y da una imagen más fiel de todo (...)*

*Todo en aplicación de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, nacional y regional. Mi correo electrónico está incluido en la solicitud registral”.*



Hasta la fecha, no consta que la solicitud indicada haya sido resuelta expresamente.

**Segundo.-** Con fecha 10 de diciembre de 2018, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por XXX frente a la denegación de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

**Tercero.-** Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos al Ayuntamiento de Palencia poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a aquella.

Consta la recepción de esta petición en el Ayuntamiento de Palencia con fecha 21 de diciembre de 2018, a través de la firma del correspondiente aviso de recibo certificado.

Sin embargo, el informe solicitado no ha sido recibido en esta Comisión de Transparencia. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se prosiguen las actuaciones y se procede a adoptar la presente Resolución. Sin perjuicio de ello, lamentamos que nos veamos obligados a resolver esta reclamación sin conocer el criterio del Ayuntamiento de Palencia, quien, sin duda, podría aportar elementos de juicio relevantes para decidir acerca del supuesto aquí planteado. Esta falta de respuesta, además, supone un incumplimiento de la colaboración debida al Comisionado de Transparencia, en cuanto Presidente de esta Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

## 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 (en adelante, 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 (en adelante, CTBG) con carácter



potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

**Segundo.-** La disposición adicional cuarta de la LTAIBG 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 adelante, LPAC).

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 quien se encuentra legitimado para ello, puesto que su autor es la misma persona que se dirigió, en su día, en solicitud de información al Ayuntamiento de Palencia.

**Cuarto.-** Nos encontramos aquí ante la impugnación de una denegación presunta de la información solicitada, puesto que no consta que la petición presentada con fecha 28 de octubre de 2018 haya sido resuelta en forma alguna por el Ayuntamiento de Palencia.

Por tanto, 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 doce meses desde la presentación de aquella sin que, como hemos expuesto en los



antecedentes de hecho, 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, es, 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 CTBG en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, 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 LPAC relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición, 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.

**Quinto.-** La reclamación que ahora se resuelve, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23.1 de la LTAIBG y 112.2 de la LPAC, 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 CTBG en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, 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 LPAC 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 a la Administración municipal la resolución expresa de la solicitud presentada, poniendo fin así al incumplimiento de la obligación de resolver esta última en el que se ha incurrido, sino que, en este caso, debe pronunciarse también sobre la forma en la que debe resolverse aquella solicitud.

**Sexto.-** Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, conviene recordar que la LTAIBG, de conformidad con lo dispuesto en su preámbulo, 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 establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*.

En similares términos, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, recoge en su Exposición de Motivos el siguiente razonamiento:

*“La transparencia de la actuación de los poderes públicos al permitir el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información administrativa, frente a la idea de secreto y reserva, refuerza el carácter democrático de las Administraciones Públicas, que quedan sujetas al control ciudadano. El conocimiento de la actuación de los poderes públicos, de sus objetivos, motivaciones, resultados y valoración permite a la*



*ciudadanía formarse una opinión crítica y fundada sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, favorece su participación en los asuntos públicos y fomenta la responsabilidad de las autoridades públicas”.*

Asimismo, como premisa básica, procede señalar que el artículo de la 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la misma Ley. 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 el supuesto aquí planteado, el objeto de la petición que no ha sido resuelta expresamente se integra por las retribuciones íntegras percibidas por los miembros de la Corporación Local entre los años 2013 y 2018, así como los gastos de viaje del Alcalde durante el mismo período de tiempo.

A las retribuciones de los miembros de las Corporaciones locales se refiere el artículo 75 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local en los siguientes términos:

*“1. Los miembros de las Corporaciones locales percibirán retribuciones por el ejercicio de sus cargos cuando los desempeñen con dedicación exclusiva, en cuyo caso serán dados de alta en el Régimen general de la Seguridad Social, asumiendo las Corporaciones el pago de las cuotas empresariales que corresponda, salvo lo dispuesto en el artículo anterior.*

*(...)*

*2. Los miembros de las Corporaciones locales que desempeñen sus cargos con dedicación parcial por realizar funciones de presidencia, vicepresidencia u ostentar delegaciones, o desarrollar responsabilidades que así lo requieran, percibirán retribuciones por el tiempo de dedicación efectiva a las mismas, en cuyo caso serán igualmente dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social en tal concepto, asumiendo las Corporaciones las cuotas empresariales que corresponda, salvo lo dispuesto en el artículo anterior. Dichas retribuciones no podrán superar en ningún caso los límites que se fijen, en su caso, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. En los acuerdos plenarios de determinación de los cargos*



*que lleven aparejada esta dedicación parcial y de las retribuciones de los mismos, se deberá contener el régimen de la dedicación mínima necesaria para la percepción de dichas retribuciones.*

*(...)*

*3. Sólo los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación de que formen parte, en la cuantía señalada por el pleno de la misma.*

*4. Los miembros de las Corporaciones locales percibirán indemnizaciones por los gastos efectivos ocasionados en el ejercicio de su cargo, según las normas de aplicación general en las Administraciones públicas y las que en desarrollo de las mismas apruebe el pleno corporativo.*

*5. Las Corporaciones locales consignarán en sus presupuestos las retribuciones, indemnizaciones y asistencias a que se hace referencia en los cuatro números anteriores, dentro de los límites que con carácter general se establezcan, en su caso. **Deberán publicarse íntegramente en el «Boletín Oficial» de la Provincia y fijarse en el tablón de anuncios de la Corporación los acuerdos plenarios referentes a retribuciones de los cargos con dedicación exclusiva y parcial y régimen de dedicación de estos últimos, indemnizaciones y asistencias, así como los acuerdos del Presidente de la Corporación determinando los miembros de la misma que realizarán sus funciones en régimen de dedicación exclusiva o parcial.***

*(...)”.*

A lo anterior se añade que el artículo 8.1 f) de la LTAIBG recoge la obligación de publicar “*las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de este título*”. Como ha señalado el CTBG en su Resolución RT 0533/2018, de 19 de marzo de 2019, aunque este precepto se refiere a “altos cargos y máximos responsables”, si adaptamos estos conceptos al ámbito local, no parece dudoso que el Alcalde y los Concejales como miembros de las Corporaciones locales están incluidos entre los “máximos responsables” de la Entidad local.

En consecuencia, no solo podemos afirmar que la información solicitada por el reclamante se integra dentro del concepto de información pública, sino que la mayor parte de la misma (cuando menos, toda la correspondiente a los ejercicios posteriores a la entrada en



vigor del Título I de la LTAIBG) debió ser publicada en la sede electrónica o página web del Ayuntamiento.

**Séptimo.-** Realizada en la fecha de la adopción de la presente Resolución una búsqueda en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Palencia, se observa que solo de un modo parcial se encuentra publicada en el mismo la información correspondiente a las retribuciones de los miembros de la Corporación local. Se accede a esta publicación a través del siguiente enlace: <http://gobiernoabierto.aytopalencia.es/web/transparencia/registro-de-intereses-de-actividades-y-de-bienes-altos-cargos>. En concreto, se encuentran publicadas las retribuciones líquidas de 10 miembros de la Corporación con dedicación exclusiva correspondientes al ejercicio 2016, y las del Alcalde correspondientes al ejercicio 2016. Respecto a los miembros de la Corporación sin dedicación exclusiva, se hallan publicadas las retribuciones líquidas de 15 miembros de la Corporación relativas al ejercicio 2017 y las de un miembro de la Corporación correspondientes al año 2016. Finalmente, como “gastos de viaje oficiales” del Alcalde se encuentran publicados los relativos al ejercicio 2016.

En consecuencia, respecto de la información solicitada por el reclamante que debió ser publicada, la forma más fácil de garantizar el derecho de acceso a la información pública de aquel, sería, previo cumplimiento completo de las obligaciones de publicidad activa previstas en la LTAIBG, indicar al solicitante cómo puede acceder a la información (artículo 22.3 de la LTAIBG, teniendo en cuenta el Criterio Interpretativo CI/009/2015, de 12 de noviembre del CTBG, acerca de la forma en la cual debe ser redireccionado el ciudadano hacia el sitio concreto donde se encuentra la publicación de la información).

En todo caso, la competencia de esta Comisión se circunscribe a resolver la reclamación presentada en materia de acceso a la información pública, no llegando a poder exigir al Ayuntamiento de Palencia el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa. Por tanto, si bien no nos encontramos facultados para imponer la obligación de publicar la información prevista en el artículo 8.1 f) de la LTAIBG, sí lo estamos para exigir que se proporcione al ciudadano la información solicitada; en consecuencia, si no se hiciera de la forma antes indicada, procede remitir al ciudadano la información pedida.

**Octavo.-** En cuanto a aquella parte de la información pedida en este supuesto sobre la que se considere que no existía una obligación de publicidad activa (por motivo de la fecha de entrada en vigor de la LTAIBG), también considera esta Comisión que ha de prevalecer la obligación de transparencia frente a un pretendido derecho a la protección de los datos retributivos de los miembros de la Corporación solicitados por el reclamante.



En este sentido, en la Sentencia 93/2017, de 17 de julio, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid, que desestima el recurso interpuesto por Abogacía del Estado, contra la Resolución de 16 de septiembre de 2016, del CTBG, se señalaba lo siguiente:

*“(...) cuando un nivel de responsabilidad de la Administración se adquiere por una relación de confianza (libre designación), cuando su responsabilidad le sitúa cerca del poder (asesores), cuando su desempeño se ligue esencialmente con la toma de decisiones (nivel 30) es cuando el acuñado «interés legítimo» funciona a favor de conocer la información; incluso así lo comprende en su explicación el recurrente y más aún lo entendería si lo uniera a la rendición de cuentas, porque eso y no ocultarlos, es proteger los recursos públicos.”*

(fundamento de derecho quinto *in fine* de la Sentencia)

Si esta preeminencia del derecho a conocer las retribuciones sobre una pretendida protección de esta información es predicable en relación con los altos cargos y empleados públicos de mayor nivel jerárquico, con más motivo se puede afirmar aquella respecto a los miembros electos de las Corporaciones locales. Prueba de ello es la obligación de publicar esta información contenida en la LTAIBG a la que antes se ha hecho referencia.

**Noveno.-** Finalmente, en cuanto a la formalización del acceso a la información solicitada, el artículo 22.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

*“El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”.*

A los efectos que aquí interesan, lo anterior debe complementarse con lo previsto en el apartado 3 del precepto al que ya hemos hecho referencia:

*“Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella”.*

En el caso que aquí nos ocupa, el solicitante indicaba expresamente como medio de notificación un correo electrónico, motivo por el cual esta debe ser la vía a través de la cual se



ha de proporcionar la información solicitada o el enlace concreto a través del cual se puede acceder a esta.

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 la reclamación** frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante el Ayuntamiento de Palencia.

**Segundo.-** Para dar cumplimiento a esta Resolución, **garantizar el acceso del reclamante a la información consistente en las retribuciones brutas de los miembros de la Corporación indicada durante los ejercicios 2014 a 2018, así como los gastos de viaje del Alcalde durante el mismo período de tiempo**, bien mediante la publicación, total o parcial, de esta información, comunicando al reclamante el enlace concreto para acceder a esta, bien mediante el traslado del contenido de la información que no sea publicada, en ambos casos a través de la dirección de correo electrónico señalada por aquel.

**Tercero.-** Notificar esta Resolución al autor de la reclamación y al Ayuntamiento de Palencia.

**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.** Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a 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 PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López