



Resolución 113/2022, de 6 de junio, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-84/2021 / reclamación frente a la denegación expresa de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Aranda de Duero (Burgos)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 9 de febrero de 2021, tuvo entrada en el registro electrónico del Ayuntamiento de Aranda de Duero una solicitud de información pública dirigida por D. XXX a la citada Entidad local. En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“Solicitar Expediente 2020/00007642A. El citado expediente alude a mi persona y necesito el mismo para revisarlo, estudiarlo y utilizarlo en favor de mis intereses.”

La solicitud indicada fue denegada mediante Resolución de la Alcaldía de fecha 10 de febrero de 2021, en los siguientes términos que a continuación parcialmente se transcriben:

“(…)

CONCLUSIONES

En relación a la solicitud de acceso al expediente de Información previa iniciado por esta Alcaldía el día 25/01/2021 al que se hace referencia en los antecedentes del presente informe, hay que señalar lo siguiente:

1º.- Que tiene como objetivo investigar unos hechos y determinar si son o no susceptibles de motivar la incoación de un procedimiento disciplinario, para la identificación de la persona o personas que pudieran ser responsables y de las circunstancias relevantes concurrentes.

2º.- Que dicha información tiene carácter de reservada, tal y como establece el artículo 275 del Decreto 214/1990, que aprueba el Reglamento del personal al



servicio de las entidades locales, lo que significa que, su conocimiento puede suponer un perjuicio claro para el resultado del procedimiento.

3º.- Que el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes (según artículo 14 de La Ley de Transparencia), entre las que se encuentra la información relativa a las actividades de investigación, prevención y sanción tanto de los delitos (ilícitos penales) como de las infracciones administrativas y disciplinarias.

4º.- Que en aplicación a la Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre de 2018, de Protección de Datos y garantía de los derechos digitales (LOPD) no pueden ser cedidos a terceros datos personales salvo en los casos previstos en la ley, por lo que se aplica una garantía en el tratamiento de los mismos.

Es cuanto se asesora haciendo constar que lo expresado en este Informe está sometido a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

No obstante, la corporación decidirá lo que estime conveniente.

A la vista de lo anterior y en uso de las facultades que legalmente vienen atribuidas, esta Alcaldía-Presidencia adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

PRIMERO.- Denegar el acceso a la información a D. XXX en relación al expediente 2020/00007642A, por la Limitación contenida en el artículo 14 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

SEGUNDO.- Notificar al interesado la resolución, de acuerdo con lo establecido en los artículos 20 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.”

Segundo.- Con fecha 25 de febrero de 2021, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, frente a la denegación expresa de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos al Ayuntamiento de Aranda de Duero poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase acerca de lo que estimase oportuno sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.



Con fecha 12 de abril de 2021, se recibió la contestación de la indicada Entidad local a nuestra solicitud de informe, en la que se limitaba a remitir la documentación que ya obraba en nuestro poder en relación con *“el expediente electrónico 1359V/2021, incoado a instancia de D. XXX en solicitud de acceso a expediente 7642A/2020 sobre régimen disciplinario”*.

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 presentó la solicitud de información pública cuya denegación ha dado lugar a esta impugnación.

Cuarto.- La reclamación ha sido presentada dentro del plazo establecido para ello por el artículo 24.2 de la LTAIBG, puesto que, aunque inicialmente se presentó ante el Ayuntamiento de Aranda de Duero, el día 13 de febrero de 2021, dos días después de la denegación del acceso a la información pública, la Entidad local lo remitió a este Comisionado, teniendo entrada el día 25 de febrero de 2021.

Quinto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, procede recordar que la LTAIBG, de conformidad con lo expuesto 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 reiterar que el art. 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”.

Desde un punto de vista procedimental, la LTAIBG regula en la sección 2.^a del capítulo III de su título I un procedimiento que da comienzo con la presentación de la correspondiente solicitud, la cual podrá ser inadmitida por alguna de las causas previstas en el artículo 18; continúa con la tramitación de la citada solicitud 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; y finaliza con una resolución recurrible directamente ante la Jurisdicción contencioso-administrativa y potestativamente a través de la reclamación sustitutiva del recurso administrativo. En esta resolución se debe reconocer el derecho del ciudadano de que se trate a acceder a la información pública solicitada, salvo que este derecho se vea afectado por los límites previstos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, interpretados de forma estricta, cuando no restrictiva, como ha señalado el Tribunal Supremo (entre otras, en sus Sentencias núm. 1.547/2017, de 16 de octubre, núm. 1.768/2019, de 16 de diciembre, y núm. 306/2020, de 3 de marzo).

Sexto.- Partiendo de lo señalado en el expositivo anterior, procede analizar la denegación del acceso por el reclamante al expediente informativo 2020/00007642A tramitado por el Ayuntamiento de Aranda de Duero, a los efectos de estudiar la denuncia de acoso laboral interpuesta por un trabajador municipal por distintos hechos que presuntamente habrían sido cometidos por otros empleados públicos, y que le afectaba.

La LTAIBG, en su artículo 12, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, como hemos indicado *ut supra*, según dispone su artículo 13 *“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”*.

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de *“formato o soporte”*, a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza *“pública”* de las informaciones: (a) que se encuentren *“en poder”* de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas *“en el ejercicio de sus funciones”*.



Cuando concurren estos presupuestos, el sujeto obligado por la LTAIBG debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que en el caso concreto aprecie que puede existir alguna causa de inadmisión o algún límite legal.

Más allá de la calificación jurídica que pueda darse al citado expediente, no cabe duda de que este puede ser calificado como “*información pública*” de acuerdo con el concepto de esta contenido en el precitado artículo 13 de la LTAIBG, motivo por el cual no es exigible al solicitante un interés especial para reconocer el acceso solicitado (interés que en este caso, además, sí concurre, en la medida en que aquel escrito alude a su persona).

Los motivos alegados para denegar el acceso a este expediente de información previa iniciado por la Alcaldía el día 25/01/2021 fueron los siguientes:

“1º.- Que tiene como objetivo investigar unos hechos y determinar si son o no susceptibles de motivar la incoación de un procedimiento disciplinario, para la identificación de la persona o personas que pudieran ser responsables y de las circunstancias relevantes concurrentes.

2º.- Que dicha información tiene carácter de reservada, tal y como establece el artículo 275 del Decreto 214/1990, que aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales, lo que significa que, su conocimiento puede suponer un perjuicio claro para el resultado del procedimiento.

3º.- Que el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes (según artículo 14 de La Ley de Transparencia), entre las que se encuentra la información relativa a las actividades de investigación, prevención y sanción tanto de los delitos (ilícitos penales) como de las infracciones administrativas y disciplinarias.

4º.- Que en aplicación a la Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre de 2018, de Protección de Datos y garantía de los derechos digitales (LOPD) no pueden ser cedidos a terceros datos personales salvo en los casos previstos en la ley, por lo que se aplica una garantía en el tratamiento de los mismos.”

En cuanto al fondo del asunto, en el informe remitido a esta Comisión de Transparencia se hace referencia a la posible aplicación en este caso del límite previsto en el artículo 14.1 e) de la LTAIBG (“*la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*”).



En relación con la aplicación de este límite concreto, esta Comisión ha señalado en Resoluciones anteriores (entre otras, Resolución 72/2020, de 24 de abril, expediente de reclamación CT-8/2019; y Resolución 80/2020, de 30 de abril, expediente de reclamación CT-61/2019) que, partiendo de un principio general favorable al acceso a la información pública, se debe tener en cuenta, tal y como señala el CTBG en su Resolución RT/0510/2017, de 26 de junio de 2018, la Memoria Explicativa del Convenio del Consejo de Europa núm. 205, de 18 de junio de 2019, sobre acceso a documentos públicos, cuyo artículo 3.1.c) coincide parcialmente con el artículo 14.1. e) de la LTAIBG. En esta Memoria se indica que este límite puede invocarse cuando se trate de evitar que el acceso a la información pueda perjudicar las investigaciones, conducir a la destrucción de pruebas o a la sustracción de los delincuentes de la acción de la justicia.

Es decir, el bien jurídico protegido por el límite que nos ocupa no es otro que garantizar el buen fin de los actos de investigación a realizar en esta fase previa, o en la de instrucción, en un procedimiento penal, administrativo o disciplinario.

La resolución recurrida basa su decisión en que se trata de un expediente de información previa, y que esta tiene carácter reservado. Esta fase se corresponde con el periodo de actuaciones previas que regula el artículo 55 de la LPAC, según el cual *“Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un periodo de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento”,* añadiendo que *“En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros”.*

En este mismo sentido, el ya citado artículo 275 del Decreto 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales, establece:

“El órgano competente para la incoación del expediente disciplinario será el presidente de la corporación o el miembro de ésta que por delegación de aquél ejerza la jefatura directa del personal, y tendrá las atribuciones siguientes:

a) Disponer, con carácter previo, la realización de una información reservada.”

En este caso, la Administración ha acreditado la existencia del indicado expediente reservado, y que la información que se pretende forma parte del mismo. Estas “diligencias previas”, constituyen, más que un procedimiento con sustantividad propia, una fase, un trámite que se lleva a cabo antes de la incoación del procedimiento propiamente dicho, para determinar la procedencia u oportunidad de su inicio. En otras



palabras, constituyen un conjunto de actuaciones que no forman parte del procedimiento disciplinario en sí mismo, sino que lo preceden o preparan; su objeto es facilitar, sin publicidad, al órgano administrativo los datos indiciarios necesarios, al objeto de valorar con mayor acierto la decisión de incoar o no el expediente.

Concretamente, en relación a un procedimiento relacionado con la Guardia Civil, la STS de 10 de febrero de 2016 nos aporta una definición bastante completa del concepto de información reservada, que es la siguiente:

“Se trata de un procedimiento destinado al esclarecimiento de los hechos que pudieran alcanzar relevancia disciplinaria y la determinación en su caso de los posibles responsables, que no reviste carácter de procedimiento sancionador ni se dirige contra persona alguna, ni sustituye al expediente que debe instruir para deducir aquellas responsabilidades, por lo que también hemos dicho reiteradamente que la expresada información reservada no está sometida al régimen de garantías que deben observarse en el seguimiento de un expediente de aquella naturaleza.”

Por otra parte, el carácter potestativo de la realización de las actuaciones de información reservada ha sido reafirmado por la Jurisprudencia de forma enérgica, así, la STS de 8 de julio de 1981 señala que *“la finalidad de evitar la incoación de expedientes disciplinarios por el simple rumor o la vaga sospecha de la comisión de un hecho sancionable, faculta al órgano competente para que pueda acordar la instrucción de una información reservada, (pero) no es menos cierto que ni está obligado a ello, ni siquiera debe instruirla cuando, desde el principio, existan indicios racionales de la comisión de una infracción, pues en tal supuesto la información reservada solo constituiría una dilación innecesaria e inútil”*.

Resulta pues, evidente, que las referidas diligencias nos constituyen propiamente “procedimiento disciplinario”. Esta opinión queda reforzada por el hecho de que la Jurisprudencia ha venido entendiendo que, durante el período de información reservada, al investigado no le asiste una plenitud de derechos, aspecto que sí es fundamental una vez que se inicie el expediente disciplinario, pero no de forma previa, así:

*“Por ello, **tampoco se podía causar indefensión a la actora**, por cuanto que las conclusiones de la información reservada no podía constituir una imputación formal, y porque los hechos a imputar solo pueden derivarse de la correspondiente investigación que se inicia con la incoación del procedimiento disciplinario y nunca antes. El hecho de que la información previa se verificara sin tener conocimiento la inculpada, **ello no implica ninguna indefensión y tampoco la vulneración del derecho de defensa, toda vez que para el caso de incoarse el procedimiento disciplinario la parte inculpada siempre tendrá la***



posibilidad legal y procedimental de formular alegaciones al contenido de dicha información reservada. Por otro lado, tampoco se produce ninguna lesión al art. 24 de la CE por el dato de que la notificación de la incoación no fuera acompañada de la documentación que integraba la información previa, toda vez que el traslado de esta documentación no se prevé en dicho trámite, sino hasta el trámite de audiencia al inculpado, una vez se practique la prueba acordada, lo que no pudo efectuarse por haberse acordado el archivo de las actuaciones” (TSJ de Cataluña, Sala de lo Contencioso- administrativo, Sección 4.ª, Sentencia de 25 de noviembre de 2005).

En definitiva, considerando que la actuación administrativa recurrida se ha limitado a la realización de esta información reservada, sin haberse iniciado expediente disciplinario, en el reclamante no concurre la condición de interesado.

Podemos concluir en este sentido, que la información reservada no es ningún procedimiento y su contenido puede afectar no solo a la intimidad de las personas sino, que además, hacer público su contenido, iría en contra de su propia esencia, entorpeciendo y menoscabando, en ese momento, su propia naturaleza y justificación. En definitiva, se trata de evitar una publicidad que permita el conocimiento de la intervención administrativa por los afectados, en aras de garantizar que no se frustren los fines perseguidos.

No cabe duda que una vez concluida esta información reservada, pero no antes, sí podría tener derecho a acceder a la información pública solicitada, de conformidad con la LTAIBG y el derecho de acceso previsto en materia de protección de datos.

En este sentido la Sentencia del TSJ de Galicia de 2 de julio de 2021, viene a señalar lo siguiente:

“TERCERO.-

Que conforme a los arts. 12 de la Ley estatal y 24 de la Gallega, un expediente ya finalizado, incoado por el Colexio como consecuencia de una queja para determinar si existían motivos para iniciar un expediente disciplinario contra un colegiado por su actuación profesional, es indudable información pública (...) siendo (...) una ciudadana que pide acceder a información pública, que no persona interesada en procedimiento administrativo en curso (D.A. 1a Ley 11/2013) (...), no exigiéndose para acceder a información pública la condición de interesado (art. 12 y 24), ni es necesario motivar la solicitud (art. 17y 26) (...) del derecho de acceso a la información son titulares todas las personas, y, en el presente caso, de las «alegaciones» del Colexio no se acredita que concurra límite (art. 14 y 15) o causa de inadmisibilidad (art. 18) al acceso al expediente por la queja (...).



CUARTO.-

(...) no consta (...) que a (...) se le remitiese información alguna, que no fue solicitada respecto de un reservado expediente disciplinario a un colegiado, sino de una información reservada o diligencias previas que, concluidas según indica el Colegio, debe suponerse que, por no encontrar indicios ni sospechas de actuación irregular alguna por el colegiado, y que fue sobreesido o archivado sin incoar expediente disciplinario (.), no concurriendo así el límite de infracciones administrativas del art. 15.1 Ley 19/2013, para cuyos datos de comisión se precisa el consentimiento expreso del afectado para su información pública”.

Por lo tanto, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 2 de julio de 2021 califica la documentación que forma parte de una “*información reservada o diligencias previas*” como información pública, y entiende que no resulta aplicable la LPAC, sino las leyes de Transparencia estatal y autonómica.

En consecuencia, considera que la persona que ha presentado una denuncia tiene derecho a acceder a la documentación que forma parte de la “*información reservada o diligencias previas*” si dicha información o diligencias han finalizado con el archivo de la denuncia (por no resultar acreditada la existencia de una “*actuación irregular*” que justifique la incoación de un expediente sancionador y/o disciplinario). Precisamente por este motivo (archivo de la denuncia), añade que no resulta aplicable el artículo 15.1 de la LTAIBG, de conformidad con el cual “*Si la información (...) contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado, o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley*”.

En definitiva, el reclamante tendría derecho, al amparo de la normativa de transparencia y en los términos expuestos, a acceder a la documentación que forma parte de la “*información reservada o diligencias previas*” (ya que se trata de información pública), siempre y cuando dicho trámite hubiera finalizado, y no derive del mismo la incoación de un expediente sancionador y/o disciplinario, y así lo solicite, debiendo seguirse para ello lo que al efecto establece la LTAIBG.

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

RESUELVE

Primero.- Desestimar la reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Aranda de Duero,



al considerar de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Segundo.- Notificar esta Resolución al autor de la reclamación y al Ayuntamiento de Aranda de Duero (Burgos).

Tercero.- 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.

Contra esta resolución, 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