



Resolución 145/2017, de 18 de diciembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-0130/2017/ reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante el Excmo. Ayuntamiento de León

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 30 de junio de 2017 tuvo registro de entrada una solicitud de información pública dirigida por XXX al Excmo. Ayuntamiento de León.

En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“-Listado desagregado de sueldo, retribuciones consolidadas, dietas de desplazamiento, manutención y estancia, retribuciones vinculadas a incentivos de productividad o al rendimiento que se hayan pagado al funcionario XXX, tanto del Ayuntamiento de León, como de sus Órganos, Mancomunidades, Sociedades y Empresas Municipales en las que participe esta Administración Municipal o en cualquiera de las entidades que este funcionario la represente, en los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.

- Decretos, Órdenes u otros documentos referentes a las compatibilidades solicitadas y/o otorgadas a XXX en los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 y aquellas de años precedentes que permanezcan en vigor a fecha presenta (sic)”.

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

Segundo.- Con fecha 21 de agosto de 2017, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por XXX frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Recibida la reclamación, nos dirigimos al Excmo. Ayuntamiento de León 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 5 de diciembre de 2017 se recibió la contestación del Excmo. Ayuntamiento de León a nuestra solicitud de informe, en la cual se pone de manifiesto lo siguiente:

- Que la solicitud de información formulada por XXX ha de entenderse desestimada por silencio administrativo de conformidad con lo establecido en la normativa estatal



y autonómica vigente en materia de transparencia y en la Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización del Ayuntamiento de León.

- Sin perjuicio de lo anterior, procedería la desestimación expresa de la solicitud formulada en lo que respecta a las retribuciones percibidas por el empleado municipal, pues conforme al Criterio Interpretativo CI/001/2015, de fecha 24 de junio de 2015, de la Agencia de Protección de Datos, el funcionario no ocupa un puesto de especial confianza o provisto mediante libre designación o un procedimiento basado en la discrecionalidad, sino, al contrario, mediante concurso. En efecto, en la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de León publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de León nº 32, de fecha 16 de febrero de 2017, figura (pág. 53) la descripción del puesto XXX, con clasificación en Grupo A1 y Escala de Administración Especial, nivel de complemento de destino 28, código de complemento específico 105 y forma de provisión el sistema de concurso específico.
- Por lo que respecta al listado desagregado de dietas de desplazamiento, manutención y estancia pagadas al Sr. XXX, no constan abonos de indemnizaciones por razón del servicio en los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.
- En relación a la petición de documentación referente a las compatibilidades solicitadas y otorgadas en los citados años o que permanezcan en vigor a la fecha, no consta solicitud alguna de compatibilidad formulada por el funcionario de referencia, ni existe alguna de años precedentes a la anualidad 2011 que permanezca en vigor.
- La información solicitada al Ayuntamiento de León y analizada en los apartados anteriores también se refiere a órganos, mancomunidades, sociedades y empresas municipales en las que participe el funcionario. Teniendo en cuenta que la Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización del Ayuntamiento de León no incluye en su ámbito de aplicación a las Mancomunidades, se ha dado traslado de la solicitud de información a las entidades XXX, XXX.



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, 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 quien se encuentra legitimado para ello, puesto que se trata de la misma persona que presentó la solicitud de información ante el Ayuntamiento de León.

Cuarto.- El objeto de la reclamación es la desestimación presunta de la solicitud de información pública identificada en el antecedente primero, desestimación que ha tenido lugar al haber transcurrido, ahora, más de cinco meses desde su presentación, 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, 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/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 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, 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/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 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 León 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 sobre si procede o no la estimación de la solicitud 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 XXX 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 el caso de que no existiera ninguna de las actuaciones sobre las que se pide información (según se desprende del informe remitido por el Ayuntamiento de León el pasado 5 de diciembre, no



consta información sobre solicitudes de compatibilidad presentadas por el funcionario y no le han sido abonadas cantidades en concepto de indemnizaciones por razón del servicio en el periodo requerido por el reclamante), se puede afirmar que en este caso proporcionar la información solicitada se limitaría a poner de manifiesto aquella ausencia.

Como ya indicamos a ese Ayuntamiento en la Resolución 2/2017, de 16 de enero, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León (expediente CT-0057/2016), la presentación de la solicitud referida en el antecedente de hecho primero da comienzo al procedimiento regulado en la sección 2.^a del capítulo III del título I de la LTAIBG, cuyo objeto es el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. A este procedimiento se refiere también la Sección 2.^a del Capítulo IV de la Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización del Ayuntamiento de León.

De conformidad con el procedimiento regulado en los artículos 17 a 20 de la LTAIBG, 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. La resolución que se adopte debe reconocer el derecho a acceder a la información solicitada, salvo que el mismo se encuentre afectado por los límites previstos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, en cuyo caso debe denegarse, total o parcialmente, el acceso de forma motivada.

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 solicitud de información haya sido remitida a otras entidades (XXX, XXX) como argumenta el Ayuntamiento de León en el informe remitido a esta Comisión de Transparencia.

Por tanto, el Ayuntamiento de León, a la vista de la solicitud de información recibida, debe proceder a la tramitación y resolución del correspondiente procedimiento, previa audiencia del funcionario afectado por la información solicitada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.3 de la LTAIBG. En este orden de cosas, procede señalar que la información relativa a los conceptos retributivos percibidos por quien desempeña el puesto XXX, 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.



Séptimo.- Con carácter general, respecto al acceso a información relativa 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.2 este Criterio se refiere 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 el funcionario público 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 como consecuencia de su nombramiento como XXX, puesto obtenido mediante una convocatoria de concurso específico. 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 el funcionario mencionado en la solicitud de información podría ser denegada, salvo que este último manifieste su consentimiento expreso al acceso de tales datos.

Octavo.- En definitiva, a la vista de la ausencia de resolución expresa de la solicitud de acceso a la información pública enunciada en el antecedente de hecho primero, procede que el Ayuntamiento de León, previa realización de los trámites oportunos (entre los que puede encontrarse un trámite de audiencia del funcionario afectado para que conceda o deniegue su consentimiento al acceso a documentos relativos a la comisión de infracciones administrativas), debe resolver expresamente aquella solicitud, teniendo en cuenta que denegación de la petición deberá fundamentarse debidamente.

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 de una solicitud de información pública presentada por XXX ante el Ayuntamiento de 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, por parte de la misma.
- Una vez realizado el citado trámite de audiencia con el funcionario mencionado en la solicitud de información, adoptar la **resolución expresa de la solicitud de información pública**, pudiendo denegar 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 XXX por el sistema de provisión de puestos de trabajo de concurso específico) y haciendo mención expresa a la inexistencia de documentación relativa a solicitudes de compatibilidad del funcionario en los términos planteados por el reclamante.

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

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.m LJCA).

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Fdo.: Javier Amoedo Conde