



Resolución 221/2021, de 9 de noviembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-317/2021 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX, como Portavoz del Grupo Municipal del Partido Popular del Ayuntamiento de Astorga (León), ante esta Entidad Local

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fechas 16 de junio y 5 y 19 de julio, de 2021, D. XXX, como Portavoz del Grupo Municipal del Partido Popular del Ayuntamiento de Astorga (León), presentó tres escritos de solicitud de información pública dirigidos al Ayuntamiento indicado. El objeto de la información pedida en los tres escritos se concretó en lo siguiente:

“- Listado completo de las horas complementarias y extraordinarias realizadas por la plantilla de Policía Local de Astorga, de los años 2019, 2020 y 2021, desglosada de forma individual por agente y mes correspondiente.

El miércoles 9 de junio de 2021, se convocaron dos Comisiones Informativas, para las que por parte de este Portavoz, se solicitó la presencia en las mismas del Sr. Secretario General de la Corporación. Por parte de la funcionaria que lo sustituyó, se indicó en un primer momento que había tenido que ausentarse para una reunión con el titular del Registro de la Propiedad de Astorga, pero instantes después fue la Sra. Concejala de Personal la que justificó su ausencia motivada por el permiso solicitado para ese día.

Por lo que solicitamos se ponga a nuestra disposición la solicitud presentada por el Sr. Secretario y la correspondiente autorización, para el disfrute del permiso correspondiente al día 9 de junio de 2021”.

Segundo.- Con fecha 2 de agosto de 2021, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, como Portavoz del Grupo Municipal del Partido Popular del Ayuntamiento de Astorga, frente a la respuesta a la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.



Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, esta Comisión de Transparencia se dirigió al Ayuntamiento de Astorga poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 26 de octubre de 2021, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Astorga en esta Comisión de Transparencia, en la que se señala lo siguiente:

“En cuanto a la primera petición, la documentación entregada es la expedida por la Depositaria; y de acuerdo con la Protección de Datos, pues al tratarse de nóminas personales esta alcaldía consultó, oralmente, al servicio del SAM de la Diputación, y, asimismo, por escrito a la empresa contratada por este Ayto. para asesoramiento sobre tal extremo. He de manifestar que para la concreción «de especificar el nombre de cada mes», dado que es una petición general y de varias anualidades, se necesitaría, para su selección el repaso de todas las nóminas de los funcionarios y personal laboral, lo cual entorpecería sobremanera el ya intenso trabajo administrativo municipal (teniendo en cuenta la omisión de datos personales); o bien habría que ir a los numerosos partes diarios manuscritos de la Jefatura de la Policía Local (también teniendo en cuenta la omisión de datos personales).

Con lo anteriormente expuesto, le manifiesto lo siguiente:

- Respecto a la asistencia del señor Secretario a las Comisiones: Respuesta en párrafo segundo de escrito del 18, 06, 2021, (Anotación de Salida 1027,18, 06, 2021).*
- Respecto a petición documentación horas extraordinarias Policía Local, se adjunta expediente con informe recibido en cuanto a la protección de datos”.*

Junto con el informe, se adjunta un escrito fechado el 18 de junio de 2021, en virtud del cual, el Alcalde del Ayuntamiento de Astorga, dirigiéndose al Portavoz del Grupo del Partido Popular, indica, respecto a la asistencia del Secretario a las Comisiones, lo siguiente:

“En cuanto a consideraciones diversas sobre la asistencia o no del señor secretario, he de comunicarle que el criterio que permanece respecto a etapas anteriores, y que importa, de esta alcaldía, es que si legalmente procede pueda realizar su delegación en las reuniones que él estime. Tal criterio es el que seguirá primando. Cualquier comentario sobre este asunto, pues, ajeno a esta alcaldía, carece de validez”.

Asimismo, se adjunta un escrito fechado el 19 de julio de 2021, en virtud del cual, el Alcalde del Ayuntamiento de Astorga, dirigiéndose al Portavoz del Grupo del Partido Popular, adjunta los cuadros de retribuciones de horas extras y horas complementarias

realizadas por los Agentes de la Policía Local en los años 2019, 2020 y 2021, pero sin identificarse a dichos Agentes, y sin discriminar por meses.

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 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 teniendo en consideración, además, cuanto se expondrá en el siguiente Fundamento de Derecho.

Tercero.- Como cuestión previa al análisis de la actuación impugnada, también es necesario analizar la competencia de esta Comisión de Transparencia para resolver la reclamación presentada, considerando que su autor ha actuado bajo la condición de Concejal del Ayuntamiento de Astorga, y que el objeto de su impugnación es la falta de acceso a información solicitada por este en el ejercicio de tal condición o con ocasión de la misma, después de presentar su solicitud bajo el amparo del artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL), y del artículo 14 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (en adelante ROF).

Teniendo en consideración esa condición de Concejal del solicitante de la información pública, en efecto, hay que tener en cuenta que, con carácter general, el artículo 77 de la LRBRL establece el derecho de los miembros de las corporaciones locales a obtener del Alcalde o Presidente de la Junta de Gobierno local, cuantos antecedentes, datos o informaciones que obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función. Este precepto se desarrolla en los artículos 14, 15 y 16 del ROF. Conforme a los mismos, los miembros de las corporaciones locales tienen reconocido el derecho a obtener cuantos antecedentes, datos e informaciones que obren en poder de los servicios de la Corporación y resultan precisos para el desarrollo de su función, además de la información y documentación de la entidad local que sea de libre acceso para cualquier ciudadano. Cualquier interpretación de las normas que articulan este derecho debe hacerse en sintonía con el bien jurídico protegido, en este caso preservar un derecho fundamental como es el reconocido en el artículo 23 de la Constitución Española.

Nos encontramos, por tanto, ante un régimen específico de acceso a la información pública por razón del sujeto solicitante (cargo representativo local) anterior a la aprobación de la LTAIBG, regulador de un derecho a la información reforzado debido a su vinculación directa con un derecho fundamental como es el de participación y representación política postulado en el citado artículo 23 de la Constitución Española.

Esta relación del acceso a la información de los cargos representativos locales con su derecho a la participación política ha conducido al Tribunal Supremo a señalar que, en ningún caso, los representantes políticos electos pueden tener reconocidas unas garantías inferiores a las de cualquier ciudadano en su ejercicio del derecho de acceso a la información. Así, en su Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 15 de junio de 2015, relativa al acceso a información de los diputados de la Asamblea



Legislativa de la Comunidad Valenciana, pero trasladable igualmente a los cargos representativos locales, se señalaba lo siguiente:

“Ya al margen de las circunstancias propias de este litigio y como consideración de futuro, haya que decir que, tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y para la Comunidad Valenciana, tras la Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunidad Valenciana, el derecho de los parlamentarios a la información pública no puede sino verse fortalecido. En efecto, a fin de que estén en condiciones adecuadas para hacer frente a la especial responsabilidad que se les ha confiado al elegirlos, habrán de contar con los medios necesarios para ello, los cuales en punto al acceso a la información y a los documentos públicos no solo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes, sino que deben suponer el plus añadido imprescindible” (fundamento jurídico séptimo, último párrafo).

Por tanto, el derecho de acceso a la información de los cargos representativos locales es un derecho constitucionalmente privilegiado respecto al mismo derecho del que son titulares el resto de ciudadanos, compadeciéndose mal con este carácter reforzado el hecho de que se pudiera privar a los cargos locales de la posibilidad de utilizar el mecanismo de garantía consistente en la interposición de la reclamación ante las autoridades de garantía de la transparencia (CTBG u órganos autonómicos análogos allí donde se hayan creado).

En este sentido, la propia LTAIBG permite que también los cargos representativos locales, a pesar de contar con un régimen jurídico específico de acceso a la información, puedan utilizar este concreto mecanismo de garantía a través de la aplicación supletoria de aquella. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el punto 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG, *“Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”*.

Puesto que ni la LRBRL ni el ROF prevén un mecanismo específico de garantía distinto del recurso judicial ante una autoridad independiente análogo a la reclamación regulada en el citado artículo 24 de la LTAIBG, esta aplicación supletoria permite cohonestar la aplicación del régimen específico del ejercicio del derecho de acceso a la información pública de los cargos representativos locales con su carácter privilegiado que impide que cuenten con menos garantías que las reconocidas a todos los ciudadanos en el ejercicio del mismo derecho, sin necesidad de que, para poder utilizar aquel mecanismo, deban ejercer este derecho como ciudadanos y despojarse para ello de su condición de representantes políticos electos. De esta forma, se superaría la incoherencia que puede suponer concluir que una normativa especial, que desarrolla un derecho fundamental,



impide a sus titulares utilizar una garantía de la que disponen todos los ciudadanos en aplicación de la normativa general de transparencia.

Con la adopción de este criterio, plasmado por primera vez en la Resolución 86/2019, de 29 de abril (expediente CT-0314/2018), esta Comisión de Transparencia se sumó a la postura de otros organismos de garantía de la transparencia al asumir su competencia para tramitar y resolver estas reclamaciones (entre otros, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña -GAIP-, desde su Resolución de 11 de febrero de 2016; el Consejo de Transparencia de Aragón, desde su Resolución 6/2017, de 27 de marzo; el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, entre otras en su Resolución 26/2017, de 10 de marzo; el Comisionado de Transparencia de Canarias, entre otras, en su Resolución 61/2016, de 31 de marzo; o, en fin, la Comisión de Transparencia de Galicia, en su Resolución 25/2016, de 15 de diciembre). La postura adoptada por la GAIP fue confirmada judicialmente por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en su Sentencia núm. 1074/2019, de 18 de diciembre.

Cuarto.- Sobre la cuestión de fondo de la reclamación que ahora nos ocupa, debemos partir de que el artículo 13 de la LTAIBG 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 este caso, la solicitud de información solicitada por el ahora recurrente, relativa al listado de horas extras y complementarias realizadas por los Agentes de la Policía Local de Astorga y a un permiso que habría disfrutado el Secretario del Ayuntamiento el día 9 de junio de 2021, en efecto, ha de tener la consideración de información pública, puesto que se trata de información que obra en poder del Ayuntamiento en consideración al ejercicio de sus funciones.

En todo caso, la asunción de la competencia de esta Comisión de Transparencia, para resolver las reclamaciones presentadas por los miembros de las corporaciones locales en materia de derecho de acceso a la información en los términos que ya hemos indicado, no impide que el régimen jurídico que deba ser aplicado sea, en primer lugar, el previsto de forma específica en los artículos 77 de la LRBL y 14 a 16 del ROF. En líneas generales y sin perjuicio de lo que más adelante sea necesario pormenorizar, el desarrollo reglamentario de este régimen recoge las siguientes previsiones:

1.- Las peticiones de acceso a la información se entenderán concedidas por silencio administrativo cuando no sean resueltas expresamente en el término de cinco días, a contar desde la fecha de la solicitud (artículo 14 del ROF).



2.- Los servicios administrativos están obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos:

a) Cuando se trate del acceso de los miembros que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas.

b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.

c) Cuando se trate del acceso a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos (artículo 15 del ROF).

3.- La consulta y examen concreto de los expedientes, libros y documentación en general se regirán por las siguientes normas:

a) Podrá realizarse, bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre, bien mediante la entrega de los documentos o de una copia de los mismos. El libramiento de copias se limitará a los casos de acceso libre de los Concejales a la información y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente de la Junta de Gobierno (artículo 16.1 a) del ROF).

b) En ningún caso los expedientes, libros o documentación podrán salir de las dependencias y oficinas locales (artículo 16.1 b) del ROF).

c) La consulta de los libros de actas y los libros de resoluciones del Presidente deberá efectuarse en el archivo o en la Secretaría General (artículo 16.1 c) del ROF).

d) El examen de expedientes sometidos a sesión podrá hacerse únicamente en el lugar en que se encuentren de manifiesto a partir de la convocatoria (artículo 16.1 d) del ROF).

4.- Los miembros de la Corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función (artículo 16.3 del ROF).

Quinto.- Comenzando con la petición de información relativa a las horas extraordinarias y complementarias realizadas por los Agentes de la Policía Local del Ayuntamiento de Astorga en los años 2019, 2020 y 20221, el Ayuntamiento ha facilitado al Concejal solicitante de la información unos cuadros en los que, por un lado, no se identifica a los agentes y, por otro lado, no se detalla por meses las horas extraordinarias y complementarias realizadas por cada uno.



En cuanto a la identificación de los Agentes, el Ayuntamiento hace alusión a la necesidad de protección de los datos de carácter personal; mientras que, en lo que respecta al desglose de las horas extraordinarias y por meses, se viene a invocar el *“intenso trabajo administrativo municipal”* que supondría, bien consultar *“todas las nóminas de los funcionarios y personal laboral”*, o acudir a los *“numerosos partes diarios manuscritos de la Jefatura de Policía Local”*.

Comenzando con la protección de los datos personales de los Agentes del Ayuntamiento de Astorga afectados, es obvio que el número (y retribución) de horas extraordinarias y horas complementarias que cada uno ha realizado es un dato personal, por cuanto consiste en *“información sobre una persona física identificada o identificable”*, conforme a la definición contenida en el artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de Protección de Datos).

No obstante, de cara a ponderar el interés público de la divulgación de la información frente a los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada (*“listado completo de las horas complementarias y extraordinarias realizadas por la plantilla de la Policía Local de Astorga, de los años 2019, 2020 y 2021, desglosada de forma individual por agente y mes correspondiente”*), no cabe obviar que el solicitante es un Concejal del Ayuntamiento, llamado a cumplir las responsabilidades derivadas de su elección por parte de los ciudadanos; y que, aunque en su solicitud no motivó la misma, cabe presumir que su objeto está relacionado con esas responsabilidades, sin que la obtención de datos personales sea el fin perseguido en exclusiva.

Como ya se ha señalado, las leyes atribuyen a los Concejales la posibilidad de consultar documentación obrante en los archivos municipales en ejercicio de su actividad de control de los órganos de la Corporación. En consecuencia, la cesión de datos, en principio, se encuentra amparada por lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, según el cual el tratamiento de datos personales se considerará fundado en el cumplimiento de una obligación legal cuando así lo prevea una norma con rango de ley, la cual podrá determinar las condiciones generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo, así como las cesiones que procedan como consecuencia del cumplimiento de la obligación legal.

De acuerdo con lo señalado también en el artículo 15 de la LTAIBG, el principio general aquí aplicable debe ser aquel según el cual, cuando se trate de datos no especialmente protegidos, se debe ponderar el perjuicio que supondría para el afectado su



revelación y el interés público para la transparencia (en este caso directamente relacionado además con la participación política de los ciudadanos a través de sus representantes), debiendo prevalecer este último, como regla general, cuando se trate de información atinente a la organización, la actividad o el gasto público. Ahora bien, como hemos visto, el artículo 16.3 del ROF impone a los miembros de las corporaciones locales el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función; en consecuencia, la utilización de los datos obtenidos se ha de limitar al ejercicio de la función de control prevista en la Ley, sin que sea posible que el Concejal que los ha recabado dé ningún tipo de publicidad a aquellos, ni los ceda a ningún tercero. En cualquier caso, la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento de los datos obtenidos (artículo 15.5 de la LTAIBG).

Cabe aclarar que, de los términos literales de la solicitud de información pública presentada por el Concejal D. XXX, se desprende que lo que se interesa es el número de horas extraordinarias y complementarias “realizadas” por los Agentes de la Policía Local del Ayuntamiento de Astorga, y no las retribuciones que dichos Agentes han percibido por la realización de las mismas. Ello se debe resaltar puesto que el Ayuntamiento de Astorga ha facilitado al reclamante, aunque sin identificar a los Agentes, las cantidades que habrían sido devengadas en concepto de horas extraordinarias y complementarias en los años 2019, 2020 y 2021; si bien es cierto que, en la reclamación presentada ante la Comisión de Transparencia, el reclamante no ha invocado esa posible incongruencia entre lo solicitado y lo facilitado por el Ayuntamiento, por lo que se podría interpretar que, en este sentido, el listado de retribuciones de horas extraordinarias y complementarias (y no de horas realizadas), serviría igualmente para satisfacer su interés.

Con todo, aunque inicialmente también se hubieran solicitado las retribuciones percibidas por los Agentes por los conceptos indicados, cabría facilitar dicha información.

En este sentido, la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), en su Informe 0147/2010, emitido en respuesta a la consulta sobre si era conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal la comunicación a los miembros de un determinado grupo municipal de las nóminas de los trabajadores de la Corporación consultante, consideró lo siguiente:

“(...) los concejales se encuentran legitimados para solicitar de la Corporación la información referida a las retribuciones del personal de la misma, desglosadas para cada uno de los funcionarios o trabajadores de la Corporación, pero el acceso a esa información a través de la revelación de la nómina puede implicar el conocimiento por el concejal de datos exclusivamente referidos al propio interesado que resultan irrelevantes para el ejercicio de tales funciones. Por ello,



la respuesta que debe darse a la presente consulta será la de que la Corporación deberá facilitar al concejal información desglosada e individualizada de las retribuciones satisfechas, aunque sin para ello exhibir los documentos de nómina, a fin de que el acceso no se produzca a datos que resultan irrelevantes para el ejercicio de la función de control que legitima la cesión. Igualmente, y reiterando lo ya señalado por esta Agencia, el concejal destinatario únicamente podrá tratar los datos en el marco de dichas competencias de control, no pudiendo revelarlos a terceros ni tratarlos para otros fines distintos de aquellos”.

Por tanto, en el supuesto planteado ante esta Comisión de Transparencia, tampoco habría impedimento para que el Concejal solicitante pudiera tener acceso, además de al número de horas extraordinarias y complementarias realizadas por los Agentes, a las retribuciones obtenidas por los empleados del Ayuntamiento de Astorga, si esta información se facilitara a través de documentación en la que se reflejaran dichas retribuciones (nóminas, por ejemplo), previa disociación, en todo caso, de aquellos datos personales que resultaran irrelevantes para el ejercicio de la función propia del miembro de la Corporación que ha solicitado la información.

Sexto.- En cuanto a la laboriosidad que exigiría obtener la información pública solicitada en los términos que ha alegado el Ayuntamiento de Astorga, ello cabría reconducirlo a las posibles causas de inadmisión previstas en las letras c) y e) del artículo 18.1 de la LTAIB, esto es, las referidas, respectivamente, a las solicitudes “*Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de divulgación*” y “*Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de esta Ley*”.

En cuanto a la posible aplicación de esas causas de inadmisión, procede comenzar señalando que, en relación con la aplicación general de las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la LTAIBG, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre, lo siguiente:

“Cuarto.- Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.

Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central n.º 6 cuando señala que: en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como auténtico derecho público subjetivo, al establecer que «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española,



desarrollados por esta Ley» (Artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia este derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información - derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Esta formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 (...)”.

En cuanto a la causa de inadmisión relativa a la necesidad de una acción previa de reelaboración, el Criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sobre las “*Causas de inadmisión de solicitudes de información: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. (Artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013*” señala:

“- En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: «volver a elaborar algo». Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.

- Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como «derecho a la información»”.

En el caso que nos ocupa, ya ha existido un proceso de agregación de datos por parte del Ayuntamiento de Astorga para facilitar al reclamante un desglose por años (2019, 2020 y 2021) y por Agentes de la Policía Local (sin identificar), las retribuciones percibidas por horas extraordinarias y complementarias, si bien, como ya se indicó más arriba, el tenor literal de la solicitud de información parece dirigido a la obtención del número de horas extraordinarias y complementarias realizadas por los Agentes, en lugar de las retribuciones obtenidas por la realización de esas horas, sin perjuicio de que ambas cuestiones estén directamente relacionadas.



Con todo, lo cierto es que, si se han confeccionado por años las retribuciones de horas extraordinarias y horas complementarias obtenidas por los Agentes, el desglose del número de horas realizadas por meses y por Agente exigiría un mayor trabajo, puesto que el Ayuntamiento cuenta con 18 Agentes y la solicitud de información se refiere a los 12 meses de tres años, pero ese trabajo suplementario sería de las mismas características que el que ya se ha realizado a partir de la consulta de los registros que en todo caso tiene que tener el Ayuntamiento.

Además, como se señala en el Criterio interpretativo CI/007/2015 del CTBG al que ya se ha hecho referencia, sin que estemos ante un supuesto que pueda identificarse con la reelaboración, en el caso de la regulación prevista en la LTAIBG se prevé la posibilidad de ampliar el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud de información pública, para la notificación de la resolución correspondiente, por otro mes, *“en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”* (art. 20.1). Ello demuestra que la reelaboración no puede confundirse con el volumen o la complejidad de la información y que, en su caso, el Ayuntamiento de Astorga podría haber hecho uso de un plazo razonable para entregar la documentación, como de hecho lo hizo cuando, en el escrito de la Alcaldía de fecha 18 de junio de 2021 dirigido al reclamante, se remitió a fechas posteriores el acceso a la información al tratarse de *“copiosa documentación”*.

Por otro lado, sobre la concreta causa de inadmisión por el carácter abusivo de la información solicitada, con relación a la dedicación que exige su obtención en los términos alegados por el Ayuntamiento de Astorga, debemos indicar que, en el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, emitido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se señaló lo siguiente a los efectos que aquí nos interesan:

“(…) hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho y, B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, estos es «Todo acto u omisión que por la intención



de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales de ejercicio de un derecho».

- Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

- Cuando sea contraria a las normas, las costumbre o la buena fe.

2. Se considerará que la solicitud está justificada con la finalidad de la Ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.

- Conocer cómo se toman las decisiones públicas

- Conocer cómo se manejan los fondos públicos

- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Consecuentemente, no estará justificada con la finalidad de la Ley cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.

- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa”.

En atención a lo expuesto, se enuncian en el citado Criterio Interpretativo las siguientes conclusiones:

“a) La LTAIBG permite invocar los conceptos de solicitud repetitiva o abusiva para calificar una determinada solicitud de acceso a la información.

b) Las Administraciones y Entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deben tener en cuenta que las causas de inadmisión deben aplicarse de manera restrictiva y, cuando sean aplicables, habrán de expresar los motivos que lo justifiquen.

c) En todo caso, la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere en ambos casos la concurrencia de dos requisitos



(...) En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley.

d) Las Administraciones y Entidades Públicas obligadas por la LTAIBG que apliquen las causas de inadmisión a que se refiere este criterio deben hacerlo de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, y así deben justificarlo convenientemente”.

Como ya se ha indicado por esta Comisión de Transparencia en anteriores ocasiones (entre otras, Resolución 160/2018, de 30 de agosto, adoptada en el expediente CT-0140/2018 y Resolución 191/2019, de 17 de diciembre, adoptada en el expediente CT-0296/2018), el CTBG (resoluciones R/0279/2015, de 30 de octubre de 2015, y R/0431/2015, de 16 de febrero de 2016) ha interpretado esta causa concreta de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública en el siguiente sentido:

“Este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud podría entenderse como abusiva si el reclamante la repite en el tiempo sin verdaderas posibilidades de prosperar, debido a que conoce de antemano el sentido de la Resolución que la Administración va a tomar. También podría entenderse como abusiva aquella petición realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios abusiva una petición de información cuyo contenido ya se encuentre previamente en poder del reclamante. Se entiende también que una solicitud es abusiva cuando, atendiendo al caso concreto, puede considerarse que supone un uso manifiestamente injustificado, inapropiado o incorrecto del derecho de acceso a la información pública. A tal efecto, se tomará en consideración la concurrencia de las siguientes circunstancias: 1.º La solicitud se puede calificar como manifiestamente repetitiva. 2.º La solicitud persigue claramente causar un perjuicio o alteración al órgano o entidad al que se dirige. 3.º Existe desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla”.

Pues bien, en el supuesto que ha dado lugar a la presente reclamación, esta Comisión de Transparencia no considera que, en principio, concurra la circunstancia de que la solicitud de información pública presentada sea abusiva, en los términos antes descritos, teniéndose en consideración, especialmente, que la solicitud ha sido presentada por un Concejal del Ayuntamiento de Astorga, y que está directamente relacionada con la organización, el funcionamiento y la actividad de este Ayuntamiento en el que ejerce su cargo representativo el reclamante.



Séptimo.- Finalmente, queda por abordar el punto relativo a la solicitud del permiso que habría presentado el Secretario del Ayuntamiento para ausentarse de su trabajo el día 9 de julio de 2021, y de la autorización dada en respuesta a dicha solicitud.

También aquí nos encontramos, en primer lugar, ante información pública que contiene datos de carácter personal; si bien, debemos dar por reproducido cuanto ya se ha indicado más atrás sobre la prevalencia del interés público en que se facilite la información en función de las circunstancias concurrentes y, en particular, de la condición de Concejal del solicitante de la información pública.

Por otro lado, la respuesta dada por el Ayuntamiento de Astorga al ahora reclamante no es congruente con su solicitud, puesto que en dicha respuesta se hace alusión a que *“En cuanto a consideraciones diversas sobre la asistencia o no del señor secretario, he de comunicarle que el criterio que permanece respecto a etapas anteriores, y que importa, de esta alcaldía, es que si legalmente procede pueda realizar su delegación en las reuniones que él estime. Tal criterio es el que seguirá primando. Cualquier comentario sobre este asunto, pues, ajeno a esta alcaldía, carece de validez”*.

La petición de información se relaciona con el hecho de que D. XXX, como Portavoz del Grupo Municipal del Partido Popular, había solicitado la presencia del Secretario del Ayuntamiento en dos Comisiones Informativas celebradas el día 9 de junio de 2021. A pesar de ello, el Secretario fue sustituido por otra funcionaria que habría justificado la ausencia de aquel por tener que acudir a una reunión con el titular del Registro de la Propiedad de Astorga; e, instantes después, la Concejala de Personal justificó la ausencia del Secretario por tener un permiso solicitado para ese día.

Puesto que no se ha esclarecido si se solicitó y concedió el permiso al Secretario para poder estar ausente el día 9 de junio de 2021, cabe concluir que, si así fue, se debe facilitar al reclamante el acceso a la documentación pedida, esto es, a la solicitud del permiso presentada por el Secretario y a la autorización de ese permiso. En caso de que no existiera dicha documentación, por no haberse solicitado el permiso, la satisfacción del acceso a la información pública exige que se indique al reclamante este extremo.

Cabría añadir que, en su caso, el acceso a la información también incluiría la obtención de copias de la documentación a la que se ha hecho referencia, con la disociación de aquellos datos que no fueran relevantes en consideración a la motivación de la petición realizada por el solicitante. Esta posibilidad se deduce, en todo caso, del artículo 22.4 de la LTAIBG, sin que en este supuesto proceda, sin embargo, la exacción de cualquier tipo de tasa o precio público al tener que integrarse la aplicación de dicha Ley con el régimen establecido en el ROF al que ya se ha hecho referencia.



Por lo demás, sin que se constate la existencia de cualquier otro de los límites de acceso o causas de inadmisión del acceso a la información pública según lo dispuesto en los artículos 14 y 18 de la LTAIBG, procede estimar en su totalidad la solicitud de información pública que ha dado lugar a esta reclamación.

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 acceso a información pública solicitada por D. XXX, como Concejal del Ayuntamiento de Astorga (León), ante esta Entidad Local.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Astorga debe facilitar a D. XXX la siguiente información pública:

- Listado completo de las horas complementarias y extraordinarias realizadas por la plantilla de la Policía Local de Astorga en los años 2019, 2020 y 2021, desglosada de forma individual por Agente y mes correspondiente.

- Acceso a la solicitud del permiso que hubiera solicitado el Secretario del Ayuntamiento para ausentarse el día 9 de junio de 2021, y a la autorización concedida para disfrutar de dicho permiso. En el supuesto de que esta documentación no exista, se debe comunicar esta inexistencia.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la reclamación, y al Ayuntamiento de Astorga.

Cuarto.- 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