



Resolución 158/2022, de 13 de septiembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-96/2022 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Antigüedad (Palencia)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 7 de enero de 2022, D.XXX presentó una solicitud de información pública dirigida al Ayuntamiento de Antigüedad (Palencia). Esta petición se encuentra relacionada con la contratación de personas en situación de desempleo en el año 2021 y en ella se hace alusión a una subvención directa concedida por la Diputación Provincial de Palencia a los ayuntamientos para financiar la contratación de personas en situación de desempleo para la realización de obras o servicios de interés general o social. En su “solicito” se exponía lo siguiente:

“1. Me informe, sobre el número de personas contratadas y forma de acceso a la contratación.

2. Copia de los contratos.

3. Gasto total efectuado por el ayto. en ese programa de ocupación”.

Ante dicha solicitud, el Alcalde de Antigüedad, a través de un escrito fechado el 3 de marzo de 2022, respondió al solicitante de la información en los siguientes términos:

“PRIMERO.- Realiza en su escrito de fecha 7 de enero de 2022, una serie de manifestaciones sobre la «contratación de personas en situación de desempleo 2021» indicando que en el ejercicio 2021 obtuvo una subvención de la diputación provincial de Palencia por valor de 5.000 €.

A continuación reproduce un texto, idéntico al utilizado en multitud de escritos, relativos al acceso a la información pública y las normas del buen gobierno, remitiéndonos por tanto al correspondiente expediente de subvención, al que usted accedió y obtuvo la información que se solicita por usted”.



Segundo.- Con fecha 21 de marzo de 2022, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D.XXX frente a la denegación de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

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

A través del correspondiente justificante, consta el rechazo de la notificación electrónica remitida al Ayuntamiento de Antigüedad con fecha 28 de mayo de 2022, conforme a lo previsto en los artículos 41 y 43 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y el artículo 42 del Reglamento de Actuación y Funcionamiento del Sector Público por Medios Electrónicos. No obstante, la notificación fue entregada por vía postal en la sede del Ayuntamiento de Antigüedad el 20 de mayo de 2022, firmándose el correspondiente acuse de recibo certificado de Correos.

Sin embargo, el informe solicitado no ha sido recibido en esta Comisión de Transparencia. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se prosiguen las actuaciones y se procede a adoptar la presente Resolución.

Sin perjuicio de ello, lamentamos que nos veamos obligados a resolver esta reclamación sin conocer el criterio del Ayuntamiento de Antigüedad, quien, sin duda, podría aportar elementos de juicio relevantes para decidir acerca del supuesto aquí planteado. Esta falta de respuesta, además, supone un incumplimiento de la colaboración debida al Comisionado de Transparencia, en cuanto Presidente de esta Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una



reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

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

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

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

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello puesto que su autor fue quien, igualmente, presentó la solicitud de información pública que dio lugar a dicha impugnación.

Cuarto.- Por lo que respecta al tiempo y forma de presentación de la reclamación, hay que tener en consideración lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, según el cual:

“La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo”.



Por otro lado, el artículo 20.1 de la LTAIBG establece 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.

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo haga necesario y previa notificación al solicitante”.

En este supuesto concreto, la reclamación fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 21 de marzo de 2022, frente a la respuesta a la solicitud de información pública con fecha de firma del 8 de marzo de 2022.

En todo caso, dado que la respuesta no ha revestido la forma de resolución ni contiene la expresión de los recursos que procedían frente a ella (inclusión hecha de la posibilidad de interponer la reclamación en materia de derecho de acceso a la información pública ante esta Comisión de Transparencia), también resultaría de aplicación lo dispuesto en el artículo 40.3 de la LPAC, respecto a los efectos de las notificaciones defectuosas:

“Las notificaciones que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior, surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y el alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda”.

Por tanto, debido a la notificación defectuosa de la respuesta expresa a la que se ha hecho referencia, esta solo había surtido efecto a partir de la presentación de la reclamación que ahora se resuelve y, al margen de ello, hay que concluir que la reclamación fue presentada dentro del plazo establecido para ello.

Quinto.- En cuanto a la cuestión de fondo de la reclamación formulada, hay que 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 el supuesto aquí contemplado, la solicitud de información está relacionada con la contratación de personas realizada por el Ayuntamiento de Antigüedad al amparo de una subvención concedida por la Diputación Provincial de Palencia, que, por lo que se ha podido comprobar a la vista de los datos que aparecen en la documentación incluida en el



expediente de esta reclamación, se trataría de la subvención concedida en virtud de Resolución, de fecha 12 de abril de 2021, a los 32 ayuntamientos relacionados en su anexo (entre los que se encuentra el de Antigüedad), a razón de 5.000 euros por entidad beneficiaria, para financiar costes salariales y extrasalariales, así como los de Seguridad Social y la indemnización del contrato, derivados de la contratación temporal de personas desempleadas e inscritas, como demandantes de empleo no ocupados, en el Servicio Público de Empleo de Castilla y León, para la realización de obras y servicios de interés general (la información relativa a la subvención está disponible en la página Web de la Diputación Provincial de Palencia a través del siguiente enlace: <https://www.diputaciondepalencia.es/servicios/subvenciones-ayudas/concesion-subvencion-32-ayuntamientos-contratacion-personas-0>).

Con todo, lo solicitado es información pública a disposición del Ayuntamiento de Antigüedad, que es el que, como beneficiario de la subvención, ha realizado las contrataciones financiadas a través de esta, estando la información solicitada relacionada con tales contrataciones. En definitiva, el Ayuntamiento de Antigüedad puede y debe informar sobre el número de personas que ha contratado, sobre la forma en la que han sido seleccionadas dicha personas para ser contratadas, sobre el contenido de los contratos facilitando copia de los mismos, así como sobre el gasto que hubiera efectuado el Ayuntamiento con motivo del programa de ocupación concluido con la adjudicación de la subvención. En definitiva, resulta improcedente la respuesta dada por el Ayuntamiento de Antigüedad a la solicitud de información pública, limitándose a remitir al ahora reclamante al expediente de la subvención.

Aunque los datos relativos al “*número de personas contratadas y forma de acceso a la contratación*” y al “*gasto total efectuado por el ayto. en ese programa de ocupación*” no plantean problemas de acceso desde el punto de vista del derecho a la protección de datos personales; respecto a la “*copia de los contratos*”, sí que nos encontramos ante la necesidad de considerar la protección de los datos personales de las personas contratadas y las garantías establecidas al efecto, puesto que en esos contratos habría de figurar la identidad de los trabajadores, su fecha de nacimiento, su dirección postal, el número de afiliación de la Seguridad Social, la retribución, etc.). A tal efecto, no podemos ignorar que el artículo 19.3 de la LTAIBG, establece:

“Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”.



A tal efecto, la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, de 18 de julio de 2018, señala que:

“... Pero lo que resulta indudable es que si la resolución denegatoria que es objeto de reclamación ante el Consejo encuentra fundamento en el compromiso de intereses de terceros (como es el caso, aunque no sea su único fundamento), el trámite de audiencia a estos resulta insoslayable cuando se interpone una reclamación frente a la denegación de acceso a la información, y, desde luego, su exigencia no resulta enervada por el pretendido incumplimiento por el órgano requerido de información de su obligación de oír a los concernidos por la información solicitada” (fundamento de derecho cuarto).

Por lo tanto, ese carácter insoslayable del trámite de audiencia también ha de tener lugar en el caso que nos ocupa, en el que se ha venido a denegar la solicitud de información pública que ha dado lugar a la reclamación, puesto que, de otra forma, quedaría sin efecto la garantía que la Ley establece sin exclusión alguna para terceros cuyos derechos o intereses pudieran resultar afectados por el acceso a la información.

No obstante la necesidad de que se lleve a cabo dicho trámite de alegaciones para que las personas que han sido contratadas por el Ayuntamiento de Antigüedad puedan hacer las alegaciones que estimen oportunas, incluida su negativa a que se facilite la información sobre su contratación para proteger sus datos personales, para determinar si el solicitante tiene derecho a acceder a la información pedida se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 15 de la LTAIBG, donde se establece lo siguiente:

“(...) 2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”.

3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios: a) El menor perjuicio de los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho



o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos científicos o estadísticos; c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos; d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad”.

El CTBG y la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la LTAIBG, adoptaron con fecha 24 de junio de 2015 un criterio interpretativo de aplicación de los límites previstos en los artículos 14 y 15 de esta Ley (CI/002/2015). A los efectos que aquí nos interesan, en este criterio interpretativo se afirma lo siguiente:

“El proceso de aplicación de estas normas (artículos 14 y 15 de la LTAIBG) comprende las siguientes etapas o fases sucesivas: I. Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por estos los definidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD). II. En caso afirmativo, valorar si los datos son o no datos especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la LOPD, esto es: a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias; b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y c) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. Si contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos, la información solo se podrá publicar o facilitar: (...) IV. Si los datos de carácter personal no fueran meramente identificativos y relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o no lo fueran exclusivamente, efectuar la ponderación prevista en el artículo 15 número 3 de la LTAIBG. (...)”.

(Las referencias a la Ley Orgánica 15/2019, de 13 de diciembre, deben entenderse realizadas a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales)

En atención a los argumentos parcialmente transcritos, el CTBG y la AEPD concluyeron lo siguiente:

“a) Los artículos 14 y 15 de la LTAIBG regulan los límites del derecho de acceso a la información que no operan de forma automática, sino que habrán de ser aplicados de acuerdo con las reglas de aplicación y los elementos de ponderación que establecen la citada Ley y la LOPD.



b) El orden de ponderación opera desde el artículo 15 al 14 con los elementos que modulan la toma de decisiones. (...)”.

En el supuesto aquí planteado, como ya se ha señalado, es obvio que la documentación relativa a la contratación de las personas empleadas por el Ayuntamiento de Antigüedad ha de contener datos de carácter personal que no se encuentran especialmente protegidos (nombre y apellidos, dirección, retribución, número de afiliación a la Seguridad Social, etc.). Además, también pudiera ser que alguno de los datos estuviera especialmente protegido, por ejemplo por deducirse de ellos la afiliación sindical, para cuyo acceso en principio sería necesario que el afectado diese su consentimiento expreso y por escrito a tenor del artículo 15.1 de la LTAIBG.

De acuerdo con lo señalado también en el artículo 15 de la LTAIBG antes citado, 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, debiendo prevalecer este último, como regla general, cuando se trate de información atinente a la organización, la actividad o el gasto público. En este sentido, tampoco cabe ignorar que, conforme al artículo 8.1.a) de la LTAIBG, los contratos celebrados por los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley están sujetos al régimen de publicidad activa.

En último término, la disociación de los datos de carácter personal de los contratos celebrados por el Ayuntamiento de Antigüedad, conforme a lo establecido en el artículo 15.4 de la LTAIBG impediría la identificación de las personas contratadas, por lo que, de este modo, tampoco podría denegarse el acceso a una copia de los contratos una vez disociados los datos de carácter personal, lo cual sería conveniente hacer en todo caso en la medida que dichos datos no parecen relevantes a la hora de valorar la actuación del Ayuntamiento a través de la información solicitada, además de que en la solicitud de la información en ningún caso se hace expresa alusión a cualquier tipo de dato personal en el que pudiera estar interesado el ahora reclamante.

Por lo tanto, la decisión acerca de si se debe proporcionar la información solicitada sobre los contratos celebrados, previa realización del trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, corresponde al Ayuntamiento de Antigüedad, puesto que, en la fase de reclamación en la que estamos, y siguiendo el criterio recogido en el Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 8 marzo de 2021, dado que esta Comisión de Transparencia carece de datos para conocer la identidad de las personas afectadas por el acceso a la información, procede *“ordenar la retroacción de las actuaciones para que sea el órgano administrativo el que cumpla con el trámite de audiencia exigido por el art. 19.3 de la Ley de Transparencia”*.



Frente a la decisión que se adopte por parte del Ayuntamiento de Antigüedad tras la ponderación señalada, se podrá presentar, en su caso, una reclamación ante esta Comisión de Transparencia y el recurso judicial pertinente.

En el caso de que la decisión adoptada por el Ayuntamiento fuera estimatoria de la solicitud de información, el acceso a la misma incluiría la posibilidad de obtener copias de los contratos celebrados, tal como se deduce del artículo 22.4 de la LTAIBG, que, a los efectos de concretar el acceso a la información pública, hace referencia a las copias sin ningún tipo de limitación, más allá de las exacciones que en su caso pudieran estar previstas; si bien procedería la previa disociación de los datos de carácter personal como ya se ha indicado.

Sexto.- El artículo 22.1 de la LTAIBG establece que:

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

Asimismo, el artículo 22.4 de la misma Ley dispone que:

“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la transposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable”.

En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio, y prevé, de forma específica, la posibilidad de que tal acceso se produzca a través de la expedición de copias, sin perjuicio de que la misma se realice, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, previa disociación de los datos de carácter personal que, en su caso, aparezcan en los documentos, y pueda dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la normativa aplicable.

En el caso que aquí nos ocupa, la solicitud de acceso a la información pública presentada a través de Registro Electrónico contiene una dirección postal, por lo que, por esta vía, podrá facilitarse la información solicitada.

En todo caso, también se debe tener en cuenta el contenido del artículo 22.2 de la LAIBG, puesto en relación con lo previsto en el artículo 23.1, 24.1 y 24.6 de la misma Ley, y conforme al cual:



“Si ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto conformando el derecho a recibir la información”.

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 D. XXX ante el Ayuntamiento de Antigüedad (Palencia).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, procede:

- Dar traslado de la solicitud de información pública a las terceras personas cuyos derechos o intereses pudieran resultar afectados por el acceso a la información solicitada (personas contratadas por el Ayuntamiento de Antigüedad para la realización de obras y servicios de interés general mediante la financiación obtenida de la Diputación Provincial de Palencia) para que, en el plazo de quince días, puedan realizar las alegaciones que estime oportunas.

- Una vez efectuado el trámite anterior, considerando lo expuesto en el fundamento quinto de esta Resolución y, en su caso, a la vista de las alegaciones que se reciban por parte de los terceros interesados, adoptar la decisión que corresponda respecto a la denegación o estimación total o parcial de la información pública relacionada con las contrataciones sobre el que se solicita información. Si existiere oposición de tercero, el acceso solo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer la reclamación sustitutiva de recurso contencioso-administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelta confirmando el derecho a recibir la información.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D. XXX como autor de la reclamación, y al Ayuntamiento de Antigüedad ante el que se formuló la reclamación.

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.



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

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