



Resolución 230/2023, de 11 de agosto, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-123/2023 / reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por D.ª XXX ante el Ayuntamiento de Páramo del Sil (León)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 10 de enero de 2023, D.ª XXX presentó una solicitud de información pública dirigida al Ayuntamiento de Páramo del Sil (León), referida a lo siguiente:

“Información referida al personal contratado por el Ayuntamiento, concretamente a aspectos relacionados con «los contratos de las personas que trabajan o han trabajado para el Ayuntamiento desde el comienzo del año 1995, hasta la actualidad, tanto en las brigadas municipales para tareas de mantenimiento o limpiezas, así como en el personal administrativo del ayuntamiento. Informático, conserje, conductor de camión, electricista... O nueva plaza por horas con cambio de puesto de biblioteca al ayto. 2.- Las nóminas pagadas a dichas personas por el mismo periodo (2007-2022). 3.- Las funciones y cometidos asignados a cada una de ellas. Cuántas veces han repetido dichas personas y si existe bolsa de trabajo. 4.- La jornada laboral y los horarios para cada uno de ellos. 5.- Las actas y/o los documentos en las que se aprobó la contratación y las condiciones, tanto si han sido mediante contrato o convocatoria pública»”.

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

Segundo.- Con fecha 28 de marzo de 2023, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D.ª XXX frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.



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

Con fecha 13 de julio de 2023, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Páramo del Sil a la solicitud de informe, a través de escrito fechado el 14 de junio de 2023, en el que se ponía de manifiesto lo siguiente:

“1.- Que dicho ciudadano ya ha sido citado personalmente y ya ha accedido a la información de las solicitudes presentadas en las oficinas municipales.

2- Se adjunta copia del recibí firmado por él”.

A dicho informe se adjuntó un documento en el que se contiene la mención “Recibí 20.01.2023” y firma, con el siguiente contenido:

“1. Fecha: 07/09/2022. Número de registro de entrada RC 1113.

2. Fecha 03/10/2022. Número de registro de entrada RC 1228.

3. Fecha 25/10/2022. Número de registro de entrada RC 1325.

4. Fecha 22/11/2022. Número de registro de entrada RC 1438.

5. Fecha 14/12/2022. Número de registro de entrada RC 1510.

6. Fecha 15/12/2022. Número de registro de entrada RC 1511.

7. Fecha 15/12/2022. Número de registro de entrada RC 1512.

8. Fecha 15/12/2022. Número de registro de entrada RC 1513,

9, Fecha 11/01/2023. Número de registro de entrada RC 26.

10. Fecha 11/01/2023. Número de registro de entrada RC 27.

Citado personalmente en el Ayuntamiento, Don XXX, en representación de Doña XXX, en fecha 20 de enero de 2023, se facilita en la secretaria municipal información acerca de las solicitudes presentadas, teniendo en cuenta que los escritos con número de entrada RC-1228 y RC 1325 se han contestado de forma escrita por parte de este Ayuntamiento.

En relación con la información relativa a escritos sobre la solicitud de obras de un vecino colindante, se facilita copia en papel del proyecto de obras en la vivienda ubicada en XXX, número XXX, de la localidad de Páramo del Sil, redactado por la arquitecto Doña XXX, de fecha octubre 2022, y visado por el Colegio de Arquitectos de León, con número de expediente P022000757.



En conformidad de la información recibida Don XXX firma recibí de la misma, en Páramo del Sil, a 20 de enero de 2022”.

También se acompaña al Informe del Ayuntamiento un escrito firmado por Dña. XXX, de fecha 15 de septiembre de 2022, en virtud del cual autoriza a su hijo, D. XXX, *“a ejecutar todas aquellas cuantas gestiones crea necesarias de mi interés”.*

Cuarto.- A la vista de lo informado por el Ayuntamiento de Palacios del Sil según lo expuesto en el anterior antecedente, con fecha 14 de julio de 2023 esta Comisión de Transparencia se dirigió a D.^a XXX para ponerle de manifiesto lo informado, y para que, en un plazo de 15 días, pudiera hacer las alegaciones que tuviera por conveniente en cuanto a cuál fue la información que había sido consultada por su hijo con fecha 20 de enero de 2023, y si esa información se correspondía, entre otra, con la referida al objeto del expediente de reclamación que nos ocupa, además de la referida al objeto de otros expedientes de reclamación que se tramitan conjuntamente en esta Comisión de Transparencia a instancia de D.^a XXX.

Con fecha 27 de julio de 2023, se recibió respuesta de D. XXX, indicando al efecto lo siguiente:

“He recibido de este estamento contestación y copia por parte del Ayto., en el que se indica que he recibido toda la información solicitada.

No es cierto, el documento que adjuntan en el que firmo el recibí, es por la documentación del proyecto de obra con fecha 20 de enero de 2023 y que se envió copia al defensor del pueblo (dicho proyecto de obra) al expediente 1757/2022.

Este que suscribe XXX, NO ha recibido información en cuanto a transparencia de todas las cuestiones preguntadas.

Así mismo estoy esperando a la resolución del ayuntamiento para que aquellas peticiones y que el procurador del común ha dictaminado no se me ha comunicado, entre ellas, nombrar parte interesada en el expediente de concesión de permiso de obra, no se ha cortado el agua a la obra, no se ha vuelto a la legalidad lo obrado, no se ha anulado la licencia de obras por omisión de información en el proyecto incumpliendo la normativa de CTE y normas urbanísticas...

Ruego tengan en cuenta mi petición y pueden recabar información fidedigna a la oficina del defensor del común”.



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 legitimada para ello, puesto que su autor fue la misma persona que presentó la solicitud de información pública que dio lugar a la impugnación.

Cuarto.- Por lo que respecta al tiempo y forma 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:

“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 28 de marzo de 2023, después de que la solicitud de información pública fuera realizada a través de un escrito presentado el 10 de enero de 2023.

En todo caso, la presentación de reclamaciones frente a las desestimaciones presuntas de las solicitudes de acceso a información pública no se encuentra sujeta a plazo, de conformidad con lo previsto en los artículos 20.1, 20.4 y 24.2 de la LTAIBG, así como de acuerdo con la postura mantenida por el CTBG al respecto, expresada en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, a partir de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y de las previsiones de la LPAC relativas a la interposición de los recursos administrativos.

Por tanto, por los mismos motivos, consideramos que la presentación de la reclamación que ahora se resuelve no se encontraba sujeta a plazo.

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 caso que nos ocupa, la información solicitada está referida al personal contratado por el Ayuntamiento de Páramo del Sil desde el año 1995, y, más concretamente, sobre los contratos suscritos, las nóminas que han sido abonadas a dicho personal entre el 2007 y el 2022, las funciones, jornada laboral y horarios del personal contratado, así como los actos o documentos relativos a la contratación; en definitiva, la documentación contenida en los expedientes de contratación. Se trata, con todo, de información pública a los efectos de la aplicación de la LTAIBG.

Como cuestión previa cabe señalar que, aunque el Ayuntamiento de Páramo del Sil ha comunicado a esta Comisión de Transparencia que ha facilitado la información a la reclamante a través del hijo de esta, dicha comunicación se refiere a las solicitudes presentadas a través de una serie de escritos identificados con su número de registro de entrada en el Ayuntamiento; sin que ninguno de esos escritos que se relacionan en el informe remitido por el Ayuntamiento sea el presentado el día 10 de enero de 2023 con número de registro 2023-E-RC-131, esto es, en el que se contiene la solicitud de información pública que ha dado lugar a esta reclamación.

Por lo expuesto, teniendo en cuenta igualmente las alegaciones realizadas por la reclamante después de que esta Comisión de Transparencia le diera conocimiento del informe del Ayuntamiento de Páramo del Sil, en el sentido de que no ha obtenido la información solicitada a esa Administración, debemos concluir que, en todo caso, no podemos considerar que el Ayuntamiento haya resuelto la solicitud de información pública que ha dado lugar a esta reclamación, ni que se haya dado satisfacción a la misma.

Dicha satisfacción exigiría facilitar a la reclamante el acceso a los expedientes relativos a la contratación de personal por el Ayuntamiento desde el año 1995 hasta el momento (en los que se contendrían los contratos suscritos con la información relativa a las funciones, jornada, horarios, remuneración etc., además del proceso seguido para llegar a la contratación del personal), así como las nóminas abonadas a dicho personal entre el año 2007 y el año 2022 para ser coherentes con la solicitud de la información pública presentada.

Sexto.- El derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la información pública en cualquier materia a cualquier persona, los posibles límites o causas de inadmisión son los previstos en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAIBG.

Con ello, una posible causa de inadmisión sería la prevista en el artículo 18.1 e) del artículo 18 de la LTAIBG, relativa a aquellas solicitudes *“Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”*.



En efecto, la información solicitada está referida a la contratación del personal del Ayuntamiento de Páramo del Sil “desde el comienzo del año 1995, hasta la actualidad”, esto es, desde hace 28 años en adelante. No obstante, en el mismo escrito, con carácter más concreto, también se alude a “Las nóminas pagadas a dichas personas por el mismo periodo (2007-2022)”, lo que reduciría el tramo temporal a 15 años, produciéndose una incongruencia al señalarse “por el mismo periodo”, puesto que esto nos llevaría a la mención anterior “desde el comienzo del año 1995”, y no al “periodo (2007-2022)”.

En cualquier caso, sobre la cuestión planteada, 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 (el subrayado es añadido):

“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 (...).”



Por otro lado, en el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, emitido por el CTBG, 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, esto 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 administrativos o dificultar su normal funcionamiento. Igualmente, podría ser 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, la solicitud de información pública puede considerarse coherente con el derecho de los ciudadanos a ejercer un control de la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento de Páramo del Sil en materia de contratación de personal, sin que conste que la reclamante haya presentado de forma reiterada la misma información, ni que la reclamante pueda tener ya conocimiento de esa información.

No obstante, nos encontramos con un Ayuntamiento al que se dirige la petición de información que corresponde a un municipio que contaba con una población de 1.217 habitantes en el año 2022 según datos del INE, y que facilitar el acceso a la información cuya solicitud ha dado lugar a esta reclamación, y a otra solicitada por la misma reclamante sobre otros aspectos en la decena de escritos, fechados entre el 7 de septiembre de 2022 y el 11 de enero de 2023, que el Ayuntamiento menciona en el informe remitido a esta Comisión de Transparencia, podría suponer una dificultad en orden a la necesaria tramitación de los asuntos ordinarios del Ayuntamiento.

Así, solo en el caso de la reclamación que ahora se resuelve, se trata de facilitar información sobre la contratación de personal del Ayuntamiento durante casi 3 décadas, si bien es cierto que esta Comisión de Transparencia desconoce el volumen de documentación correspondiente a esa contratación. Además, precisamente porque se trata de información de un periodo temporal tan amplio, parte de la misma carecería de virtualidad para hacer un juicio sobre la actuación del Ayuntamiento en materia de contratación del personal, al menos si este juicio se quiere hacer sobre una gestión más o menos reciente y no con un carácter retrospectivo.

En cualquier caso, es cierto que el Ayuntamiento de Páramo del Sil en ningún momento ha invocado la concurrencia de la causa de inadmisión relativa al carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la LTAIBG; por tanto, tampoco ha justificado que el acceso a la información solicitada, en consideración a indicadores objetivos (como por ejemplo, el volumen de la información solicitada por haber sido muchas las contrataciones realizadas, la acumulación de tareas en el Ayuntamiento que impediría compatibilizar el acceso a parte de la información con la gestión de los asuntos ordinarios, la dispersión de la documentación solicitada, la falta de



personal que pueda recopilar la documentación precisa, etc.), exigiría paralizar el resto de la gestión municipal, impidiendo la atención justa y equitativa del trabajo y el servicio público que tienen encomendado el Ayuntamiento.

No obstante, dado que el Ayuntamiento de Páramo del Sil está obligado a emitir la Resolución correspondiente conforme a lo previsto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, en su caso, podría limitar el acceso a la información, mediante la justificación a la que se ha hecho referencia anteriormente, a un determinado espacio temporal menos extenso al de los 28 años (por ejemplo, al de los último 15, 10 o 5 años).

En el supuesto de que el Ayuntamiento no pueda justificar que el acceso a la información causara un perjuicio o alteración a la buena administración con los elementos objetivos que claramente deben quedar expuestos, habría de facilitar a la reclamante la información que ha solicitado y, en concreto, los expedientes relativos a la contratación de personal que el Ayuntamiento desde el año 1995 hasta el momento, así como las nóminas abonadas a dicho personal entre el 2007 y el año 2022 para ser coherentes con los términos de la solicitud de la información pública, sin perjuicio de lo señalado en el siguiente fundamento.

Séptimo.- Aunque tampoco ha sido invocado por el Ayuntamiento de Páramo del Sil, otro posible límite a considerar para el acceso a la información solicitada es el de la protección de datos personales, en particular de quienes han sido contratados por dicho Ayuntamiento según lo previsto en el artículo 15 de la LTAIB.

A tal efecto, cabe interpretar que, a través del escrito de solicitud de la información también se quiere acceder a la identificación de las personas contratadas, máxime cuando, además de hacerse alusión de forma genérica a *“Información referida al personal contratado por el Ayuntamiento”*, el punto 3 de dicho escrito se refiere a *“Las funciones y cometidos asignados a cada una de ellas. Cuántas veces han repetido dichas personas y si existe bolsa de trabajo”* (el subrayado es añadido).

Además, datos como los relativos a las retribuciones, jornada, horarios, etc., son datos de carácter personal 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), haciendo alusión la definición a *“toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considera persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un*



identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.

Por lo expuesto, debemos considerar si satisfacer la pretensión de la reclamante y, por lo tanto, facilitar la identificación y otros datos de las personas contratadas por el Ayuntamiento de Páramo del Sil supondría una vulneración del derecho a la protección de los datos de carácter personal de quienes pudieran tener interés en que esos datos no sean proporcionados.

Al respecto, el CTBG y la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante, 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: (...)

III. Si los datos de carácter personal contenidos en la información no fueran datos especialmente protegidos, valorar si son o no exclusivamente datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. Si los datos contenidos son exclusivamente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad, la información se publicará o facilitará con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

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 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal deben entenderse realizadas ahora 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 planteado en la presente reclamación se puede concluir, de un lado, que la información solicitada contiene, sin duda, datos de carácter personal que, en principio, no se encuentran especialmente protegidos (esto es, no se trata de datos que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, origen racial, salud o vida sexual, ni datos genéticos o biométricos o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor según lo señalado en el artículo 15.1 de la LTAIBG).

De otro lado, la información solicitada se refiere a datos identificativos relacionados con la organización y con la actividad de naturaleza pública desarrollada por el Ayuntamiento (identificación de las personas contratadas por el Ayuntamiento de Páramo del Sil), y, además, a otro tipo de datos personales no especialmente protegidos pero que tampoco son meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública de la Administración (nóminas, jornada laboral, horarios).

En cuanto a los datos meramente identificativos, resulta aplicable lo dispuesto en el apartado 2 del citado artículo 15 de la LTAIBG, donde se establece que *“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”*.



Cabe recordar aquí que la información solicitada que no ha sido facilitada a la reclamante se refiere al personal contratado por el Ayuntamiento de Páramo del Sil para el desarrollo de actividades propias de la esfera de actuación de dicho Ayuntamiento, y que, por lo tanto, existe un evidente interés público en la divulgación de la información solicitada que ha de prevalecer sobre un pretendido derecho de las personas afectadas a que no se conozca su identidad. Al tratarse, por tanto, de datos incluidos dentro del apartado 2 del artículo 15 de la LTAIBG, no es necesario llevar a cabo la ponderación prevista en el apartado tres del mismo precepto sobre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, puesto que dicha ponderación ya se realiza en la propia Ley.

Por otro lado, sobre este punto concreto de los datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del Ayuntamiento (identificación de las personas contratadas), no es necesario realizar el trámite de alegaciones recogido en el artículo 19.3 de la LTAIBG, debido a que, dado el carácter de los datos, y la consecuente aplicación de la regla general de acceso a este tipo de información prevista en el artículo 15.2 de la LTAIBG, cabe concluir que no hay una afección significativa de datos personales que exija dar traslado de la solicitud a los empleados que puedan ser identificados a los efectos de que estos aleguen lo que estimen conveniente. Así lo ha entendido también el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 1338/2020, de 15 de octubre (rec. 3846/2019), donde no consideró aplicable el artículo 19.3 de la LTAIBG en el supuesto de acceso a los datos identificativos de las personas que desempeñan un puesto de trabajo en la Administración Pública por tratarse de *“datos asociados al desempeño de una labor o actividad pública”* y entender que *“concorre un interés público relevante”* en el acceso a esta información.

En lo que respecta al resto de datos personales no especialmente protegidos de las personas contratadas por el Ayuntamiento, y que no son meramente identificativos (retribuciones, jornada, horarios), de acuerdo con lo señalado en el artículo 15 de la LTAIBG, el principio general aquí aplicable debe ser aquel, según el cual, 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.

Algunos datos personales, como el de la jornada, horarios, retribución, son datos que habrían de estar incluidos en los contratos suscritos por el Ayuntamiento de Páramo del Sil y, en definitiva, en la documentación de los expedientes de contratación. Dicha información también es objeto de un interés público relacionado con la gestión, la actividad y el gasto llevado a cabo por el Ayuntamiento contratante, por lo que, en principio, tampoco habría inconveniente para que la reclamante tuviera acceso a dichos expedientes de contratación previa disociación de los datos de carácter personal de aquellas personas que aparecieran en la documentación distintas a quienes resultaron



contratados (por ejemplo, hay que tener en cuenta que a los procesos de contratación podrían haber concurrido otras personas distintas a las que finalmente fueron contratadas).

Por otro lado, más específicamente respecto a las nóminas abonadas a las personas contratadas por el Ayuntamiento de Páramo del Sil, cabría entender que el interés público en la divulgación de la información deja de estar por encima de los derechos de las personas que han recibido dichas nóminas, teniendo en cuenta que en los contratos del personal y en otra documentación de los expedientes de contratación ya habría de estar indicada la retribución correspondiente al puesto; y que, por otro lado, dicho personal no se encuentra incluido en alguna de las categorías identificadas en el Criterio Interpretativo CI/001/2015, de 24 de junio, por el CTBG y por la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), respecto a la determinación de la procedencia del acceso a la información relativa a las retribuciones percibidas por los empleados públicos.

En dicho Criterio Interpretativo se señala, respecto a las categorías en las cuales el interés público justificaría a priori proporcionar información relativa a las concretas retribuciones percibidas como consecuencia de su nombramiento, lo siguiente:

“A. Dado, 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 definitiva, el personal contratado por el Ayuntamiento de Páramo de Sil no pertenece a ninguna de las categorías respecto a las cuales el interés público justificaría a priori proporcionar información relativa a las concretas retribuciones percibidas como consecuencia de su nombramiento, por lo que ello deberá ser tenido en consideración a los efectos de hacer la oportuna ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados.

No obstante lo anterior, es preciso llevar a cabo el trámite de alegaciones de los terceros afectados previsto 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, y determinar si la concreta información relativa a las retribuciones, y también la relativa a la jornada laboral y los horarios de los empleados públicos mencionados en la solicitud de información podría ser denegada o parcialmente denegada.

El artículo 19.3 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

“Si la información solicitada pudiera afectar a derecho 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”.

Con ello, la legislación aplicable no permite denegar sin más la información pública solicitada, sino que procede la tramitación y resolución del correspondiente procedimiento, previa audiencia de los empleados públicos afectados por la información solicitada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.3 de la LTAIBG.

A tal efecto, el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia 315/2021, de 8 de marzo, establece lo siguiente (el subrayado es añadido):

“CUARTO. Doctrina jurisprudencial que se establece en respuesta a las cuestiones planteadas en el auto de admisión del recurso de casación.

Aunque el trámite de audiencia regulado en los artículos 19.3 y 24.3 de la Ley de Transparencia aparece referido a dos momentos distintos y ante órganos diferentes, la finalidad perseguida en ambos casos es la misma: que las personas o entidades cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por la información pública solicitada, y consecuentemente con la decisión que se adopte, puedan formular alegaciones.

Cuando en el procedimiento seguido ante el órgano administrativo no se ha dado trámite de audiencia a los interesados, si el Consejo de Transparencia tiene datos suficientes que permitan identificar a las personas o entidades cuyos derechos o intereses pudiesen verse afectados por la decisión que adopte, puede y debe concederles un trámite de audiencia, con el fin de poder ponderar si el acceso a la información lesiona o no sus derechos o intereses.

El trámite de audiencia ante el Consejo de Transparencia no se condiciona, por tanto, a que los interesados hayan sido oídos previamente en el procedimiento tramitado ante el órgano administrativo destinatario de la solicitud de información.

La intervención del Consejo de Transparencia en fase de reclamación cuando constate que el órgano administrativo omitió el trámite de audiencia a los afectados puede adoptar las siguientes decisiones:

a) si los interesados están identificados o son fácilmente identificables, debe conceder un trámite de audiencia a los afectados y después adoptar la decisión de fondo que pondere los intereses en conflicto;

b) cuando desconozca la identidad de los afectados y no disponga de datos suficientes que le permitan una fácil identificación, puede ordenar la retroacción de 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”.



En este caso, aplicando la doctrina expuesta, dado que esta Comisión de Transparencia desconoce la identidad de los terceros cuyos derechos o intereses pudieran resultar afectados (personas contratadas por el Ayuntamiento de Páramo del Sil), procede la retroacción de las actuaciones para que el propio Ayuntamiento lleve a cabo el trámite de audiencia exigido.

Con todo, haciendo una recopilación de cuanto se ha indicado, cabría señalar lo siguiente:

- Si en los expedientes de contratación del Ayuntamiento de Páramo del Sil existieran datos de carácter personal especialmente protegidos, procedería su disociación según lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG; al igual que cabría hacer con los datos de carácter personal de otras personas distintas a las personas contratadas por el Ayuntamiento que aparecieran en la información.

- Previa audiencia de las personas contratadas por el Ayuntamiento de Páramo del Sil, este Ayuntamiento habría de ponderar si procede excluir de la información a la que tiene derecho la reclamante los datos relativos a la retribución, jornada laboral y horarios de dichas personas. A tal efecto, en la ponderación habrá que tener en cuenta, en particular en cuanto a las nóminas percibidas por el personal contratado, que esta información no está relacionada con ninguna de las categorías respecto a las cuales el interés público justificaría a priori proporcionar información relativa a las concretas retribuciones percibidas como consecuencia de su nombramiento.

Octavo.- 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 únicamente contiene una dirección postal, por lo que, para atender dicha solicitud, habría de remitirse a esa dirección la documentación solicitada.

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 presunta de una solicitud de información pública presentada por D.^a XXX ante el Ayuntamiento de Páramo del Sil (León).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Paramo del Sil debe proceder a:

1.º - Dar traslado de la solicitud de información pública a los terceros cuyos derechos o intereses pudieran resultar afectados por el acceso a la información solicitada (personal contratado por el Ayuntamiento desde el año 1995, o desde el año que se estime conforme a lo argumentado en el fundamento de derecho sexto de esta Resolución en relación con el posible carácter abusivo no justificado con la finalidad de la Ley de la solicitud y, por ello, en relación con la posible concurrencia parcial de esta causa de inadmisión), para que, en el plazo de quince días, puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas; informándose a D.^a XXX de esta circunstancia, así como del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.

2.º - Una vez efectuado el trámite anterior, facilitar a D.^a XXX el acceso a los expedientes de contratación de personal aludidos anteriormente, previa disociación en todo caso de todos los datos de carácter personal especialmente protegidos, así como de los datos de carácter personal de otras personas distintas a los contratados que pudieran aparecer en la información; y previa disociación también, en el caso de que así proceda de conformidad con lo señalado en el fundamento de derecho séptimo de esta Resolución, de los datos relativos a las retribuciones y nóminas y a la jornada y horario de las personas contratadas por el Ayuntamiento.



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

Tercero.- Notificar esta Resolución a D.^a XXX como autora de la reclamación, y al Ayuntamiento de Páramo del Sil.

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