

Resolución 259/2023, de 11 de septiembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-29/2022 / reclamación frente a la denegación parcial de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Salamanca.

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 10 de enero de 2022, tuvo registro de entrada en el Ayuntamiento de Salamanca una solicitud de información pública dirigida por D. XXX a dicha entidad local. En el "solicito" de esta petición se exponía lo siguiente:

“1.- En relación a los puestos de trabajo retribuidos y por ello comprendidos en las plantillas en concreto de los años 2018, 2019, 2020 y 2021, de niveles 26 y superiores, copia de los expedientes justificativos de los complementos de productividad abonados, incluyendo «las circunstancias objetivas relacionadas con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo».

2.- En relación a cargos públicos y personal de confianza, en su caso, solicita copia de los expedientes justificativos de los complementos de productividad abonados, incluyendo «las circunstancias objetivas relacionada con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo desde 1 de enero de 2018»”.

La solicitud fue resuelta mediante Resolución de fecha 28 de enero de 2022 en los siguientes términos:

“Visto el informe formulado por el Jefe del Servicio de Atención Ciudadana en el que se indica:

Que D. XXX (03078239B), se formula con fecha 10/01/2022 (RGE N° 2022000745) solicitud en relación a complementos de productividad de la plantillas, cargos públicos y personal de confianza.

La solicitud formulada, se encuadra en los arts. 12 y ss. de la LTAIPBG, entendiéndose como petición de acceso a la información pública (art. 13).

A la vista de la petición formulada se emite requerimiento de informe al Área de Régimen Interior, emitiendo el mismo su Director con fecha 20/01/2022.

En el citado informe se da contestación parcial a la solicitud formulada, dado que la documentación solicitada en el primero de los puntos supondría un trabajo de reelaboración ya que esa información no está desagregada en los términos indicados en la solicitud.

Tal y como señala el art. 18.1.c) de la LTAIPBG se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

En este sentido cabe señalar, que según los criterios interpretativos del CTBG, dicha motivación debe hacer expresas las causas de inadmisión y su justificación legal o material; asimismo, la justificación de la decisión debe hacerse de forma concreta y aplicada al caso de que se trate, por lo que se deduce que no sería válida como motivación la invocación de causas de carácter general.

Así se ha hecho en el informe emitido por el Director del Área de Régimen Interior, justificando el porqué de inadmisión por acción de reelaboración, basándose en el Criterio Interpretativo 7/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno; entendiéndose en este caso perfectamente justificada la inadmisión en cuanto a lo preguntado en el primero de los puntos de la solicitud.

Por lo señalado dado que la que información solicitada se encuadra dentro del derecho de acceso a la información pública, se propone a V.I. RESUELVA:

Acceder a la solicitud formulada por D. XXX (XXX) con fecha 10/01/2022 (RGE N° 2022000745), adjuntándole el contenido del informe emitido por el Director del Área de Régimen Interior justificando de este modo la inadmisión de la solicitud en el primero de los puntos referente a puestos de trabajo retribuidos y por ello comprendidos en las plantillas en concreto de los años 2018, 2019, 2020 y 2021, de niveles 26 y superiores, copia de los expedientes justificativos de los complementos de productividad abonado (...); y dando contestación al segundo de ellos sobre la relación de cargos públicos y personal de confianza (...) complementos de productividad abonados.

*El contenido podrá ser consultado en: <https://www.aytosalamanca.gob.es/cotejarcsv>
Introduciendo el siguiente CSV XXX”.*

Segundo.- Con fecha 4 de febrero de 2022, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX frente a la denegación parcial de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

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

Cuarto.- El día 25 de mayo de 2022 tiene entrada escrito presentado por D. XXX en el que indica lo siguiente:

“El Ayuntamiento de Salamanca se niega a reportar información pública, según adjunto.

Aluden a la dificultad del número de expedientes - que estarán digitalizados necesariamente y que basta con copia con el ratón - pero la realidad es que no disponen de tales expedientes, que debería de ser 1 por empleado y mes.

Lo remitido, un estadillo, denuncia per se que la retribución por productividad en realidad es un plus permanente y fijo añadido como concepto retributivo permanente, es decir ilegal.

Se ruega intervención del comisionado”.

Quinto.- Con fecha 27 de mayo de 2022, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Salamanca a nuestra solicitud de informe, en la que manifiesta lo que se indica a continuación:

“Por parte del Ayuntamiento de Salamanca se ha procedido a tramitar expediente sobre acceso a la información pública (02/2022/ACPU), de cuya tramitación se ha dado información a D. XXX, mediante notificación de fecha 28/01/2022, de la Resolución recaída al respecto.

En la citada notificación, se informaba de la imposibilidad de dar respuesta a su petición dada la necesaria reelaboración de la información.

No obstante lo anterior, y haciendo un esfuerzo en cuanto a recursos humanos dedicados para la obtención de la información solicitada, se ha emitido nuevo informe por parte de la responsable de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Salamanca de fecha 23/05/2022, aportando la información que consta en el Ayuntamiento a los efectos solicitados por D. XXX, entendiéndose que de esta forma se da cumplida respuesta a su petición.

Por todo lo expuesto, se propone comunicar al Comisionado de Transparencia de Castilla y León en relación al expd. CT-29/2022/ reclamación sobre acceso a la información pública:

1. El conjunto de las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento de Salamanca en el expd. 02/2022/ACPU.

2. Informar que con fecha 23/05/2022 se ha emitido nuevo informe por la responsable de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Salamanca, aportando la información solicitada por el interesado, que se ha comunicado con fecha 25/05/2022”.

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 misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

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

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello puesto que su autor es la misma persona que dirigió su solicitud de información pública al Ayuntamiento de Salamanca.

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 4 de febrero de 2022, después de que la Resolución del Ayuntamiento de Salamanca fuera notificada al interesado el día 28 de enero de 2022, por lo que la reclamación ha sido presentada en tiempo y forma.

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 este supuesto concreto, la solicitud de la información está relacionada con los puestos de trabajo comprendidos en las plantillas de los años 2018, 2019, 2020 y 2021, de niveles 26 y superiores, y se concreta en la copia de los expedientes justificativos de los complementos de productividad abonados, incluyendo *“las circunstancias objetivas relacionadas con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo”* información que necesariamente debe ser calificada de información pública.

A tal efecto, como señala el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, en la Sentencia 1519/2020, de 12 Noviembre 2020 (Fundamento de Derecho Cuarto), refiriéndose a la definición que da el artículo 13 de la LTAIBG de información pública, *“esta delimitación objetiva del derecho de acceso se extiende de forma amplia, más allá de los documentos y la forma escrita, a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurren los presupuestos de que dichos documentos o contenidos se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG, por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.*

El Ayuntamiento de Salamanca, en su resolución de 28 de enero de 2022 inadmite parcialmente la solicitud de información del reclamante en lo relativo a los complementos de productividad abonados en 2018, 2019, 2020 y 2021 de los puestos de trabajo de niveles 26 y superiores, con base en el informe emitido por el Director de Área de Régimen Interior el día 20 de enero de 2022 en el que se manifiesta lo siguiente:

“Primero: En relación con la primera petición, el interesado solicita documentación que obra en los expedientes personales de diversos trabajadores; el Ayuntamiento de Salamanca cuenta aproximadamente con 1.000 trabajadores, el recopilar la información que solicita el interesado supondría un trabajo de reelaboración ya que la

documentación solicitada no se encuentra desagregada en los términos consignados en la solicitud, exigiendo una búsqueda manual en los expedientes personales que no se encuentran digitalizados (...)

Tercero: Dentro de las causas de inadmisión a trámite de las solicitudes del derecho acceso a la información pública están establecidas en el artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, figuran las de solicitudes: «c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración».

Cuarto: *De acuerdo con el Criterio Interpretativo 7/2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, cabe entender que una información requiere para su divulgación una acción previa de reelaboración cuando «la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba:*

a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información; o

b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada». En consecuencia, se llevará a cabo una reelaboración de la información cuando la Administración ha de realizar «ad hoc» una tarea compleja para facilitar la información solicitada, es decir, cuando resulte necesario llevar a cabo un nuevo tratamiento de la información que no resulte habitual o corriente.

Por las razones expuestas se estima procedente dictar resolución de inadmisión a trámite de la solicitud realizada por D. XXX en escrito de fecha 01/10/2022, por incurrir la misma en la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en cuanto a la primera petición y dar por contestada la segunda petición en el sentido expresado en el cuerpo de este escrito”

Ello nos lleva a considerar si concurre alguno de los límites o causas de inadmisión previstos en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAIBG, y, en particular, la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, esto es, la aplicable a aquellas solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”, siendo esta causa la que, en definitiva, constituye el fundamento de la inadmisión a trámite de parte de la información pública solicitada en la reclamación.

En el punto cuarto del informe de 20 de enero de 2022 del Director del Área de Régimen Interior, que sirve de fundamento a la Resolución de 28 de enero de 2022, se hace alusión al Criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, relativo a 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)”, en el que se señala lo siguiente:

“- 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»”.

Y también el informe del Director de Área de Régimen reproduce parte del contenido de dicho Criterio Interpretativo, según el cual:

“(…) la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba:

a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información; o

b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada”.

Pues bien, acoge esta Comisión de Transparencia los criterios que anteriormente se han expuesto, dado que, de hecho, son los aplicados en sus Resoluciones; sin embargo, en el caso que nos ocupa, no se puede compartir la conclusión a la que ha llegado el Ayuntamiento de Salamanca en cuanto a la concurrencia de la necesidad de reelaboración a la que se refiere el artículo 18.1.c) de la LTAIBG.

A tal efecto, hay que tener en cuenta que la información solicitada está directamente relacionada con las competencias del Ayuntamiento de Salamanca, que, en el ejercicio ordinario de sus funciones, abona en la nómina el complemento de productividad cuando concurren los requisitos necesarios para ello. Tratándose de información íntimamente relacionada con las funciones de la Administración a la que se pide, la simple alegación de la inexistencia de una documentación que pueda facilitarse para el conocimiento de la misma llevaría a restringir el derecho de acceso a la información pública más allá de los límites razonables. En efecto, habría que hablar de una quiebra en la transparencia a la que debe estar sujeta la Administración si a cualquier ciudadano no le fuera posible conocer, en un momento dado, un dato como del abono de la productividad de determinados puestos de trabajo y su justificación, aun dirigiéndose a la Administración que, por sus competencias, necesariamente tendría que estar en disposición de concretar la información.

Por otro lado, cierto es que la inexistencia de un documento, en el que expresamente puedan estar reflejadas específicamente las justificaciones y los abonos de la productividad de los puestos y los periodos solicitados requiere un trabajo específico y de cierta exigencia, pero, como se señala en el Criterio interpretativo CI/007/2015 del CTBG al que ya se ha hecho referencia, ello tampoco puede identificarse automáticamente con un supuesto de reelaboración, sin perjuicio de que, en su caso, pudiera tener aplicación el artículo 20.1 de la LTAIBG, según el cual, el plazo máximo de un mes, desde la recepción de la solicitud de información pública, para la notificación de la resolución correspondiente, pudiera haber sido ampliado 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”*.

Asimismo, en la Resolución de 28 de enero de 2022 objeto de esta impugnación tampoco se concretan los motivos por los que la tarea de elaboración del documento en el que se refleje la información solicitada pudiera resultar tan dificultosa, ya fuera por la extensión de esta, por la necesidad de acudir a diferentes fuentes, por la inexistencia de bases de datos automatizadas, la falta de medios técnicos o personales, o por cualquier otra circunstancia similar. Sin embargo, esa justificación de la concreta causa de inadmisión resultaría necesaria para poder ser aplicada puesto que, en relación con la aplicación general de los límites y de las causas de inadmisión recogidas en los artículos 14 y 18 de la LTAIBG, respectivamente, el Tribunal Supremo puso 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 (...)”.

Esta interpretación “*estricta, cuando no restrictiva*” de las limitaciones al derecho de acceso a la información pública, ha sido de nuevo mantenida por el Tribunal Supremo en sus Sentencias núm. 1768/2019, de 16 de diciembre, núm. 306/2020, de 3 de marzo, y núm. 748/2020, de 11 de junio.

En el supuesto que nos ocupa, los únicos argumentos esgrimidos por el Ayuntamiento de Salamanca son que:

“(...) la documentación solicitada no se encuentra desagregada en los términos consignados en la solicitud, exigiendo una búsqueda manual en los expedientes personales que no se encuentran digitalizados (...)”

El CTBG en su criterio interpretativo 007/2015 de 12 de noviembre de 2015 establece que la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, deberá adaptarse a los siguientes criterios:

“La aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, deberá adaptarse a los siguientes criterios:

- a) La decisión de inadmisión a trámite habrá de ser motivada en relación con el caso concreto y hará expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustenta.*
- b) La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información -solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.*
- c) La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada”*

Por todo lo anteriormente expuesto, no queda suficientemente acreditado ni motivado que la información solicitada implique una acción previa de reelaboración conforme al criterio interpretativo 007/2015 del CTBG, por lo que no concurriría la causa de inadmisión del artículo 18.c) de la Ley 19/2013.

Sexto.- La presente reclamación solicita información sobre retribuciones de empleados públicos del Ayuntamiento de Salamanca.

El Criterio Interpretativo 1/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos sobre el alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública de 24 de junio de 2015, sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo, catálogos, plantillas orgánicas y las retribuciones de sus empleados o funcionarios, en los que a la productividad se refiere, dice en su apartado 3 que:

“Con carácter general, la cuantía de los complementos e incentivos retributivos ligados a la productividad o el rendimiento percibidos efectivamente por los empleados o funcionarios de un determinado órgano, organismo o entidad del sector público estatal no puede conocerse a priori, pues, por esencia, depende de la productividad o rendimiento desarrollado por éstos y éste es un dato que sólo puede determinarse a posteriori, una vez verificado dicho rendimiento o productividad. De este modo, la información aún en el caso de que no incorpore la identificación de los perceptores, puede facilitarse únicamente por periodos vencidos. Igualmente, con carácter general, los complementos o incentivos vinculados a la productividad o al rendimiento no tienen carácter permanente sino coyuntural pues están dirigidos a retribuir un rendimiento o productividad especial, que no tiene por qué producirse de forma continuada. Por ello, la información, caso de facilitarse, deberá incluirse la expresa advertencia de que corresponde a un periodo determinado y que no tiene por qué percibirse en el futuro con la misma cuantía

Hechas estas salvedades, los criterios expuestos en los precedentes apartados A y B serían de aplicación al caso de las retribuciones ligadas al rendimiento o a la productividad: cuando la información solicitada no incluya la identificación de los perceptores, con carácter general debe facilitarse la cuantía global correspondiente al órgano, centro u organismo de que se trate; cuando incluya la identificación de todos o algunos de sus perceptores, debe realizarse la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG y resolverse de acuerdo a los criterios de los mencionados apartados”.

Pues bien, para realizar la ponderación de los derechos e intereses prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG, hay que tener en cuenta las siguientes reglas:

“Con carácter general, cuando el empleado público ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel de 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. Y ello porque, en los tres casos, el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones de los empleados públicos que ocupan ese tipo de puestos conecta directamente con el derecho a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos y prima sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los datos de carácter personal.

En este sentido (...) 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 d) 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 supuestos de nivel 30 no Subdirectores Generales o asimilados, 29 y 28 – estos últimos que sean de Libre Designación – o equivalentes, podría prevalecer, con carácter general, el interés público en la divulgación de la información relativa a las retribuciones de los puestos provistos con un grado de discrecionalidad sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y de 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”.

Por otra parte el Criterio Interpretativo 001/2005 establece de qué manera se facilitará, en su caso, la información:

“C. En todo caso, la información sobre las retribuciones se facilitará en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos. La razón es que el conocimiento de estos datos puede permitir el acceso a datos de carácter personal especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999. De 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), esto es, datos reveladores de la ideología, la afiliación sindical, la religión y las creencias y datos referentes al origen racial, a la salud o a la vida sexual. Si la solicitud de información requiere expresamente el desglose de las retribuciones, o su importe líquido, habrán de aplicarse las normas del mencionado precepto de la LOPD.

D. También, en todo caso, y en el supuesto de que resulte obligado facilitar la información, se observará lo señalada en la regla B del precedente epígrafe 1 respecto a la aplicación del artículo 14.1 de la LTAIBG y a las situaciones especiales de los funcionarios o empleados públicos que desaconsejen el suministro de la información”

En la presente reclamación, la Resolución de 28 de enero de 2022 del Ayuntamiento de Salamanca da contestación a una de las peticiones de información formulada por D. XXX,

indicándole que no existen abonos de productividad a los cargos públicos ni al personal eventual.

Por lo que respecta a la otra petición de información relativa a la copia de la justificación de los complementos de productividad abonados a los empleados públicos de nivel 26 o superior durante los años 2018, 2019, 2020 y 2021, la Resolución de 28 de enero de 2022 inadmitió inicialmente la solicitud, pero con fecha 23 de mayo de 2022 remitió al reclamante un listado de productividades relativo a determinados puestos de trabajo correspondientes al año 2019 y siguientes.

En relación con esta segunda petición, se planten dos situaciones diferenciadas:

1.- Empleados públicos de nivel 26 o superior que han obtenido el puesto por el sistema de libre designación.

En este caso les sería aplicable lo dispuesto en el apartado 2 del Criterio Interpretativo 001/2015, que establece que en los casos de personal no directivo de libre designación, 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, 29 y 28 podrían prevalecer, con carácter general, el interés público en la divulgación de la información relativa a las retribuciones de los puestos provistos con grado de discrecionalidad sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal.

En el supuesto que nos ocupa, en la Relación de Puestos de Trabajo de 2023 del Ayuntamiento de Salamanca publicada en su página web, el número de puestos de trabajo de los niveles 30, 29 y 28 cuyo sistema de provisión es el de libre designación es de 50, aproximadamente, siendo únicamente estos puestos de trabajo de los más de 1.000 que tiene el Ayuntamiento, los afectados por la presente petición de acceso a la información.

En estos casos, la información sobre las retribuciones se facilitará en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos.

En todo caso, se observará lo señalado en la regla B del epígrafe 1 del Criterio Interpretativo antes señalado respecto a la aplicación del artículo 14.1 de la LTAIBG y a las situaciones especiales de funcionarios o empleados públicos que desaconsejen el suministro de la información.

2.- Resto de empleados públicos de nivel 26 o superior.

A este respecto, el Informe de 23 de marzo de 2015 emitido conjuntamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos a la Solicitud 1/2015 de la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA) en su apartado II.3 dispone que la información referente al resto de empleados públicos que ocupan plazas de nivel inferior al 28 o que han obtenido un determinado puesto

de trabajo a través de los procedimientos establecidos en la legislación reguladora de la función pública distintos de la libre designación, con carácter general, resulta de escasa relevancia para el logro de los objetivos que justifican el derecho de acceso a la información pública, de modo que debería considerarse que el objetivo de transparencia resulta insuficiente para limitar el derecho de estos empleados públicos a la protección de sus datos personales.

De este modo, en relación con este colectivo, la ponderación establecida en el artículo 15.3 de la LTAIBG opera, con carácter general, a favor de la denegación de la información.

Séptimo.- - 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 se ha realizado de forma electrónica, solicitando el ahora reclamante copia digitalizada de la documentación, lo que habrá de ser tenido en cuenta por el Ayuntamiento a la hora de satisfacer la solicitud presentada.

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 parcial de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Salamanca.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución el Ayuntamiento de Salamanca, a través de la correspondiente resolución, deberá facilitar:

Información sobre las retribuciones correspondientes a las anualidades 2018, 2019, 2020 y 2021 de los puestos de trabajo de nivel 28 o superior cuyo sistema de provisión sea por libre designación, así como acerca de las circunstancias objetivas que fundamentan su percepción.

La información de las retribuciones de cada uno de los puestos se facilitará en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos.

En todo caso, se observará lo señalado en la regla B del epígrafe 1 del Criterio Interpretativo 1/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de la Agencia Española de Protección de Datos respecto a la aplicación del artículo 14.1 de la LTAIBG y a las situaciones especiales de funcionarios o empleados públicos que desaconsejen el suministro de la información.

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

Cuarta.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. 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