

## **Resolución 75/2025, de 17 de marzo de la Comisión de Transparencia de Castilla y León**

**Asunto: Expediente CT-366/2022 / Reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Gallegos de Argañán (Salamanca)**

### **I. ANTECEDENTES**

**Primero.-** Con fecha 15 de junio de 2022, tuvo registro de entrada en el Ayuntamiento de Gallegos de Argañán (Salamanca) una solicitud de información pública presentada por D. XXX, dirigida a la citada Entidad local. En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

*“Solicito los contratos de relación laboral de XXX con el Ayuntamiento de Gallegos de Argañán de esta última legislatura”.*

**Segundo.-** Con fecha 12 de agosto de 2022, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Con fecha 29 de septiembre de 2022, el autor de la reclamación aportó a esta Comisión de Transparencia una copia de la Resolución de la Alcaldía, de 23 de septiembre de 2022, adoptada en el expediente 64/2022 de Acceso a Información, en la que se deniega la concreta solicitud anteriormente referida junto con las solicitudes relativas a otras cuestiones, invocándose el carácter abusivo de estas solicitudes en aplicación del artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; la concurrencia de las causas de inadmisión previstas en los apartados b) y c) del artículo 18.1, referidas a información que contenga carácter auxiliar o de apoyo y a la necesidad de acción previa de reelaboración, respectivamente; así como que resultaría obligatorio el consentimiento por escrito del afectado por la información referida a ciertos contratos de carácter laboral celebrados por el Ayuntamiento.

**Tercero.-** Recibida la reclamación y la documentación posterior aportada, esta Comisión de Transparencia se dirigió al Ayuntamiento de Gallegos de Argañán poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

Consta la recepción de esta petición por parte del indicado Ayuntamiento con fecha 14 de noviembre de 2022, a través de la firma del acuse de recibo certificado de la misma.

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 Gallegos de Argañán, 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 indicada 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 la misma persona que presentó la solicitud de información pública que dio lugar a esta 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:

*“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 inicial fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 12 de agosto de 2022, después de que la solicitud de información pública fuera realizada a través de un escrito presentado el 15 de junio de 2022; es decir, el escrito de reclamación inicial cuyo objeto era la desestimación presunta de la petición de información fue presentada dentro del plazo previsto para ello en el citado artículo 24.2 de la LTAIBG.

Así mismo, dentro del plazo de un mes previsto en el precepto reiterado, el reclamante nos comunicó que el Ayuntamiento de Gallegos de Argañán había denegado su solicitud de información mediante Resolución de la Alcaldía de fecha 23 de septiembre de 2022.

Por tanto, una vez adoptada la resolución expresa de la solicitud de información se puede considerar que el reclamante se dirigió también a esta Comisión de Transparencia, antes de que transcurriera un mes, mostrando su disconformidad con aquella. En cualquier caso, de conformidad con la doctrina mantenida por el Tribunal Supremo (entre otras, en su

Sentencia núm. 2643/2015, de 15 de junio, rec. 1762/2014) referida al recurso contencioso-administrativo pero que es trasladable a la presentación de recursos administrativos y, por tanto, de esta reclamación, la adopción por el Ayuntamiento de Gallegos de Argañán de la Resolución señalada en los antecedentes, una vez que había tenido lugar la desestimación presunta de la solicitud pero manteniendo la denegación de esta, no hacía necesario que el interesado procediera a ampliar el escrito de reclamación inicial presentado ante esta Comisión.

**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”*.

Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, conviene recordar que la LTAIBG, de conformidad con lo previsto en su preámbulo, tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

En similares términos, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, recoge, en su Exposición de Motivos, el siguiente razonamiento:

*“La transparencia de la actuación de los poderes públicos al permitir el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información administrativa, frente a la idea de secreto y reserva, refuerza el carácter democrático de las Administraciones Públicas, que quedan sujetas al control ciudadano. El conocimiento de la actuación de los poderes públicos, de sus objetivos, motivaciones, resultados y valoración permite a la ciudadanía formarse una opinión crítica y fundada sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, favorece su participación en los asuntos públicos y fomenta la responsabilidad de las autoridades públicas”*.

Como premisa básica, en el ámbito del derecho de acceso a la información, procede reiterar que el artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, concepto este último definido en el artículo 13 de la misma Ley 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, el objeto de la solicitud se integra por la información relativa a *“los contratos de relación laboral de XXX con el Ayuntamiento de Gallegos de Argañán de esta última legislatura”*.

No hay duda de que lo solicitado es información pública en los términos señalados en el citado artículo 13 la LTAIBG, pues, sin duda, satisface los requisitos establecidos en el mismo, al tratarse de información que debe obrar en poder de la Entidad Local mencionada por haber sido generada en el ejercicio de sus funciones.

**Sexto.-** Calificado el objeto de la petición que nos ocupa como información pública y determinada, por tanto, la aplicación de la LTAIBG a su tramitación y resolución, debemos poner de manifiesto que, como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 670/2022, de 2 de junio (rec. 4116/2020) *“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, sino que está sometido a límites que se desarrollan en el articulado de la LTAIBG”*.

Estos límites son los enunciados en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG (este último precepto relativo al límite derivado de la normativa de protección de datos), a los que cabe añadir las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública recogidas en el artículo 18.1 de la misma Ley como posible fundamento de una denegación de información pública. A la hora de aplicar unos y otras, de acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre, rec. 75/2017; Sentencia núm. 1768/2019, de 16 de diciembre, rec. 316/2018; Sentencia núm. 306/2020, de 3 de marzo, rec. 600/2018; y Sentencia núm. 748/2020, de 11 de junio, rec. 577/2019), las limitaciones al derecho de acceso han de ser interpretadas de forma *“estricta, cuando no restrictiva”*.

En atención a lo anteriormente expuesto, cabe señalar que, en la respuesta dada por el Ayuntamiento de Gallegos de Argañán al reclamante a través de la Resolución de la Alcaldía de 23 de septiembre de 2022, se invoca el carácter abusivo de la solicitud de información pública en atención a lo dispuesto en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG; así como la concurrencia de las causas de inadmisión previstas en los apartados b) y c) del mismo artículo, referidas a información que contenga carácter auxiliar o de apoyo y a la necesidad de acción previa de reelaboración, respectivamente; y, en fin, que resultaría obligatorio, en la reclamación que nos ocupa, el consentimiento por escrito del afectado por la información para poder facilitar esta al reclamante.

Por lo que respecta a la causa de inadmisión prevista en la letra e) del artículo 18.1 de la LTAIBG, referida a solicitudes *“que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”*, cabe señalar 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 (rec. núm. 75/2017), 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 (...)*”.

Más en concreto, en relación con la causa de inadmisión relativa al carácter abusivo no justificado con la finalidad de la LTAIBG, debemos indicar que en el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, emitido por el CTBG, al que también se hace alusión en la Resolución de la Alcaldía de Gallegos de Argañán de 23 de septiembre de 2022, se señaló lo siguiente a los efectos que aquí nos interesan:

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

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

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

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

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

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

*- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*

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

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

*- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.*

*- Conocer cómo se toman las decisiones públicas*

*- Conocer cómo se manejan los fondos públicos*

*- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.*

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

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

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

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

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

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

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

*c) En todo caso, la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere en ambos casos la concurrencia de dos requisitos (...) En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley.*

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

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

*“Este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud podría entenderse como abusiva si el reclamante la repite en el tiempo sin verdaderas posibilidades de prosperar, debido a que conoce de antemano el sentido de la Resolución que la Administración va a tomar. También podría entenderse como abusiva aquella petición realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios 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, esta Comisión de Transparencia no considera que concurra ninguna de las circunstancias que permitirían calificar como abusiva, en los términos antes descritos, la solicitud presentada.

Cierto es que la Resolución de la Alcaldía de Gallegos de Argañán de 23 de septiembre de 2022 da respuesta a varias solicitudes de información pública sobre diversas cuestiones que afectan a la gestión municipal, pero sin que pueda deducirse que esa coexistencia de solicitudes, por su número y contenido, sea abusiva o evidencie que tienen una finalidad que no sea la de obtener transparencia sobre la actuación desarrollada por el Ayuntamiento. Por otro lado, considerando únicamente la solicitud de información pública que ha dado lugar a esta reclamación, referida a los contratos de la relación laboral de D. XXX *“de esta última legislatura”*, se trata de documentación perfectamente individualizada, para cuya aportación el Ayuntamiento no tendría que hacer actuaciones especialmente dificultosas ni gravosas.

Por otro lado, el artículo 18.1.c) de la LTAIG hace alusión a las solicitudes de información “*para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*”. A tal efecto, el Criterio interpretativo CI/007/2015 del CTBG, relativo a esta causa de inadmisión, señala:

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

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

A este respecto, cabe incidir en que la información solicitada se concreta en una documentación perfectamente individualizada y que debe estar archivada en el Ayuntamiento de Gallegos de Argañán [contratos de la relación laboral de D. XXX con el Ayuntamiento de Gallegos de Argañán, de la última legislatura (desde el 26 de mayo de 2019 a la fecha de la petición, 15 de junio de 2022)], por lo que la puesta a disposición de los mismos no puede considerarse una acción de reelaboración en los términos que se han señalado.

Asimismo, tampoco cabe aquí aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), sobre solicitudes “*referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas*”. En efecto, aunque esta causa de inadmisión pudiera ser invocada por el Ayuntamiento de Gallegos de Argañán en relación con otras solicitudes de información a las que también se da respuesta en la Resolución de 23 de septiembre de 2022, resulta obvio que los contratos ya celebrados antes indicados no pueden considerarse información auxiliar, sino documentos sustantivos que contienen las condiciones en virtud de las cuales se ha desarrollado una relación laboral.

Por otra parte, en cuanto al necesario consentimiento escrito del afectado por la información pública solicitada al que se refiere esa Entidad local, debemos indicar que los procesos selectivos de personal de las administraciones públicas están sometidos tanto al principio de publicidad, como al de transparencia, tal como dispone el artículo 55.2 del Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Respecto a la información relativa a los empleados públicos y a sus funciones, se debe tener en cuenta que en el Criterio Interpretativo 001/2015, del CTBG y de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), se señaló lo siguiente:

*“(…) 1.- Información referida a las RPT, catálogos, plantillas orgánicas... de los órganos, organismos públicos y entidades del sector público estatal enumerados en el artículo 2 de la LTAIBG.*

*A. En principio y con carácter general, la información referida a RPT, catálogo o plantilla orgánica, con o sin identificación de los empleados o funcionarios públicos ocupantes de los puestos, se consideran datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano de modo que, conforme al artículo 15, número 2, de la LTAIBG, 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 se concederá acceso a la información*

*B) Ello no obstante y en todo caso:*

*a) La información –siempre en el supuesto de que resulte obligado facilitarla conforme a las reglas del anterior apartado A- no se facilitará cuando el acceso suponga un perjuicio para uno o varios de los bienes enumerados en el artículo 14.1 de la LTAIBG y la limitación sea justificada, proporcionada a su objeto y finalidad de protección y haya tenido en cuenta las circunstancias del caso concreto, especialmente la concurrencia en el mismo de un interés superior que justifique el acceso.*

*b) Tampoco se facilitará cuando el acceso afecte a uno o varios empleados o funcionarios públicos que se encuentren en una situación de protección especialp. ej. La de víctima de violencia de género o la de sujeto a una amenaza terrorista-, que pueda resultar agravada por la divulgación de la información relativa al puesto de trabajo que ocupan.*

*En este último caso, si el órgano, organismo o entidad responsable de la información tuviera conocimiento o pudiera deducir razonablemente de la información de que dispusiese que alguno o algunos de los empleados concernidos por una solicitud de información pudiese hallarse en una situación de protección especial, deberá recabar del o de los afectados la información necesaria para dilucidar si efectivamente se da el supuesto y proceder en consecuencia con la respuesta”.*

Por tanto, el reclamante, en principio, tiene derecho a conocer el procedimiento de selección así como las funciones del puesto de trabajo sobre el que se solicita información.

Respecto a las retribuciones, dato que sin duda ha de figurar en los contratos sobre los que se pide información, el apartado 2 del citado CI 001/2015, del CTBG y de la AEPD, indica lo siguiente:

*“A. Dado que en uno y otro caso la información incluye datos de carácter temporal, 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, organismos 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 este tipo de puestos conecta directamente con su 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.*

*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 presente 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 de 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, 28 – estos últimos siempre 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 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.*

*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 y 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 señalado 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”.*

A mayor abundamiento, cabe referirse a la Sentencia n.º 1653/2023 de 11 de diciembre, de la Sección 3º de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, en cuyo fundamento de derecho tercero se expresa lo siguiente:

*“Ahora bien, ello no implica, como parece entender la sentencia impugnada y podría interpretarse a sensu contrario del Acuerdo interpretativo 1/2015 antes reseñado, que no exista también un interés público relevante en conocer las retribuciones, la cualificación y titulación exigida para aquellos que ocupan puestos técnicos en las Administraciones públicas u organismos o entidades integradas en el sector público.*

*También en este caso, al igual que en los cargos discrecionales, existe un interés público en conocer si los nombramientos y las retribuciones se acomodan a las normas vigentes, por lo que razones de privacidad no excluyen inicialmente la posibilidad de obtener información sobre la plantilla, la titulación o requisitos requeridos para ocupar un puesto y su retribución, pues precisamente por ser su nombramiento reglado no existe libertad para saltarse las normas en su nombramiento ni actuar de forma discrecional en la fijación de su régimen retributivo, ya que el control del uso de fondos públicos es una cuestión de un marcado interés público. De hecho, estas retribuciones son públicas y se integran en los presupuestos de dichos organismos públicos, por lo que no debería existir problema alguno para que la información sobre estos extremos fuese transparente y pública.*

*Este ha sido el criterio de esta sala en varias sentencias. Así, la sentencia STS 748/2020, de 11 de junio de 2020 (recurso casación 577/2019) se accedió a proporcionar la información relativa a la distribución de la parte variable de productividad de los funcionarios de una delegación de la Administración tributaria. En dicha sentencia ya sostuvimos que «En definitiva, la transparencia y publicidad tanto los objetivos perseguidos por un ente público y su grado de cumplimiento como de los criterios de distribución de los fondos públicos, en este caso relacionados con el reparto de la retribución por productividad entre los empleados, tiene especial importancia para la ley» sin olvidar que forma parte de la información activa los aspectos económicos y presupuestarios de la actividad de las Administraciones Públicas”.*

Finalmente, en el fundamento de derecho cuarto de la misma STS se señala lo que a continuación se indica:

*“En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada ha de afirmarse que las autoridades portuarias, en cuanto organismo público integrado en el sector público estatal, le resulta aplicable la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (art. 2.1.c).*

*Los datos referidos a su organigrama, plantilla y los funcionarios que prestan servicios en ella están sujetos a una obligación general de transparencia en su estructura y funcionamiento que abarca no solo una publicidad activa sino también la sujeción al deber de proporcionar información solicitada en el ejercicio del derecho de acceso a la información.*

*El acceso a la información referida la retribución y la titulación exigida para ocupar los cargos de las Administraciones públicas o de organismos y entidades del sector público debe ser, en principio, la regla general, y no solo opera respecto de los cargos de confianza y libre designación sino también respecto del personal técnico que los integran, pues el acceso a dichos puestos con la titulación necesaria y el respeto al régimen retributivo previsto forma parte del control de los entes públicos y, por tanto, tiene un destacado interés público”.*

En cualquier caso, resulta evidente que la información solicitada (contratos laborales) contiene datos personales que van más allá de los meramente identificativos, aunque no sean especialmente protegidos y, por ello, se debe acudir a la regulación contenida en el artículo 15.3 de la LTAIBG:

*“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 aquellos; 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”.*

Para poder realizar dicha ponderación, resulta de necesaria aplicación lo dispuesto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, precepto que establece lo siguiente:

*“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”.*

En relación con la aplicación de este artículo, el Tribunal Supremo, en su Sentencia 315/2021, de 8 Marzo (rec. 3193/2019), fundamento de derecho cuarto, ha establecido la siguiente doctrina jurisprudencial:

*“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 supuesto, esta Comisión de Transparencia no conoce los datos necesarios para poder realizar el trámite de audiencia, previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, con D. XXX por lo que, necesariamente, debe ser el Ayuntamiento de Gallegos de Argañán el que lleve a cabo aquel para permitir que pueda formular sus alegaciones si así lo estima oportuno, retro trayendo el procedimiento al momento de la realización de este trámite.

En el supuesto aquí planteado, de cara a realizar la ponderación entre el interés público en la divulgación de la información solicitada sobre aquellos datos que obran en los contratos celebrados entre D. XXX y el Ayuntamiento de Gallegos de Argañán, que excedan de los meramente identificativos (nombre y apellidos), se puede afirmar que existe, en principio, un interés público en la divulgación de la información solicitada en cuanto esta se refiere a las condiciones laborales de un empleado público, sin que, por otro lado, se evidencie un claro perjuicio para D. XXX del conocimiento de esta información por el reclamante quien, en todo caso, deberá ser informado de lo dispuesto en el art. 15.5 de la LTAIBG, de conformidad con el cual *“la normativa de protección de datos personales será en todo caso de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso”*.

**Séptimo.-** En cuanto a la formalización del acceso a la información, el artículo 22.1 de la LTAIBG establece lo siguiente:

*“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 el caso que aquí nos ocupa, dado que en los escritos de solicitud de información únicamente se señala una dirección postal, deberá ser este el medio empleado para remitir, en su caso, 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 de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Gallegos de Argañán (Salamanca).

**Segundo.-** Para dar cumplimiento a esta Resolución se deben realizar las siguientes actuaciones:

1.- Dar traslado de la solicitud de información pública presentada a D. XXX para que, en el plazo de quince días, pueda realizar las alegaciones que estime oportunas; informándose

al reclamante 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.

2.- Una vez efectuado el trámite anterior, y salvo motivos de oposición alegada por el tercero afectado que lo impidieran, de acuerdo con los razonamientos contenidos en el fundamento de derecho sexto de esta Resolución, se habrá de poner a disposición del reclamante la información solicitada consistente en los contratos laborales de D. XXX con el Ayuntamiento de Gallegos de Argañán de la última legislatura (desde el 26 de mayo de 2019 a la fecha de la petición, 15 de junio de 2022).

La Resolución que se adopté, además de al solicitante de la información, deberá ser notificada a D. XXX, sobre el que se pide información.

3.- En el caso de que se resuelva finalmente conceder la información solicitada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el acceso a aquella información solo debe tener lugar cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo frente a la Resolución que se adopte sin que se haya formalizado este o, en su caso, cuando tal recurso haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.

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

**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