



Resolución 207/2025, de 18 de julio, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: Expediente CT-235/2024 / Reclamación frente a la denegación parcial de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Ávila

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 22 de abril de 2024, tuvo registro de entrada en la sede electrónica del Ayuntamiento de Ávila una solicitud de información pública presentada por D.^a XXX, en su condición de periodista. En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“Al amparo de la Ley de Transparencia, y de la sentencia 1768/2019 del Tribunal Supremo solicitamos una copia digital (a ser posible en formato .csv u otro editable) del personal eventual contratado en el Ayuntamiento de Ávila en 2022, 2023 y 2024 con la siguiente información: nombre, cargo, fecha de nombramiento, fecha de cese y retribuciones anuales”.

La solicitud indicada fue objeto de respuesta mediante un escrito firmado por el Oficial Mayor de fecha 25 de abril de 2024. Cabe reseñar que el documento carecía de los requisitos legalmente establecidos para ser considerado una Resolución, a tenor de lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Segundo.- Con fecha 10 de mayo de 2024, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D.^a XXX frente a la respuesta ofrecida a su solicitud, al estimar esta que la información facilitada era incompleta porque *“no figuran las fechas exactas de inicio y fin de sus contratos. De hecho, consultando en el BOP figura algún nombramiento de más que no concuerda con*



la información proporcionada por el Ayuntamiento. Y tampoco dan las fechas de cese, que yo no he sido capaz de encontrar tampoco en el BOP de Ávila”.

Tercero.- Recibida la reclamación anterior nos dirigimos al Ayuntamiento de Ávila poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 21 de agosto de 2024, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Ávila en la que se indicaba lo siguiente:

“Si bien es cierto es que la información suministrada no ha sido proporcionada en los estrictos términos interesados, es necesario afirmar que no ha sido desestimada la solicitud, que fue atendida en tiempo y forma, y que la posibilidad de que los datos fueran de alguna manera incompletos no ha obedecido a un afán de ocultación, sino a un mero error material, derivado con toda seguridad de la concreción de los años solicitados, error cuya evidencia es palpable si se tiene en cuenta que el personal eventual en activo 2022 traía causa, en su práctica totalidad, de nombramientos efectuados en el año 2019, lo que pudiera haber provocado, y a buen seguro así ha sido, un mero error de consulta en las bases de datos de empleados públicos municipales, pero que, a todas luces, resulta fácilmente subsanable al amparo de lo dispuesto en el artículo 109.2 de la Ley 39/2015, 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

A tales efectos, se remite de nuevo los datos relativos al personal eventual en activo en los años que en su día fueron interesados, complementados con los datos de cese, que fueron omitidos involuntariamente en la información inicialmente suministrada, y a los que se han adicionado los nuevos nombramientos realizados desde el día 24 de abril del año en curso, fecha en que fue contestada la solicitud, al objeto de despejar y clarificar cualquier género de duda que pudiera suscitarse obre este particular.”

Se añadía asimismo lo siguiente:

“(…) de conformidad con lo establecido en el art. 104 bis, 6 de la Ley 7/1985 de 2 de abril citada, esta Alcaldía da cuenta, con carácter trimestral, al Pleno Corporativo de la situación del personal eventual de esta Corporación, así como que, a mayor abundamiento, se puede acceder a información sobre personal eventual en la sede electrónica municipal, en el apartado de transparencia, a través del siguiente enlace electrónico:



<https://www.avila.es/component/k2/item/6488-datos-de-la-corporacion-y-percepciones-netas-detipo-salarial-por-el-desempeno-del-cargo-publico-2023-2027>

No consta a esta Comisión que dicha información fuera remitida también a la interesada.

El mencionado escrito tampoco reunía los requisitos para ser considerado Resolución en los términos señalados.

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 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 autora es la misma persona que formuló la solicitud de acceso a la información pública.

Cuarto.- La reclamación ha sido presentada dentro del plazo establecido para ello en el art. 24.2 de la LTAIBG, puesto que se formuló el día 10 mayo de 2024 a la vista de la comunicación recibida del Ayuntamiento de Ávila con fecha 24 de abril.

Quinto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada procede acudir, en primer lugar, al propio concepto de información pública a tenor de lo previsto en el artículo 13 de la LTAIBG donde se dispone que tienen tal condición *“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”*.

No cabe ninguna duda acerca de que la información solicitada por la Sra. XXX tiene la condición de información pública, y no se ha negado este extremo por parte del Ayuntamiento de Ávila.

Sentado lo anterior, no es posible desconocer que la cuestión del acceso a información relativa al personal eventual de los organismos públicos ya ha sido abordada y resuelta en múltiples pronunciamientos, tanto del CTBG como de los tribunales de justicia.

En el Criterio Interpretativo 1/2015, de 24 de junio, elaborado conjuntamente por la Agencia Española de Protección de Datos y el CTBG en virtud del mandato contenido en la disposición adicional quinta de la LTAIBG, ya se estableció una clara pauta interpretativa sobre el particular al indicar que, en el caso de personal eventual que ocupa puestos de especial confianza y asesoramiento y de alto nivel en la jerarquía -puestos con niveles 30, 29 y 28-, prevalece el interés público en el acceso a la información frente al interés individual en la protección de los datos de carácter personal.



Por otra parte, el contenido del mencionado Criterio Interpretativo ha sido confirmado en varias ocasiones por la jurisprudencia de nuestros tribunales de justicia, incluido el Tribunal Supremo, el cual no sólo lo ha validado, sino que en su Sentencia 3968/2019 de 6 de diciembre, al resolver un recurso de casación sobre la materia, extendió la prevalencia del interés público en el acceso a la información a todos los nombramientos de carácter eventual, incluidos aquellos que desarrollan labores correspondientes a la categoría de administrativos, formulando los siguientes razonamientos en su fundamento jurídico cuarto:

“La resolución recurrida descansa en una ponderación incorrecta de los intereses concernidos.

No se trata, pues, de la posible infracción de ese artículo 89.4 de la Ley 7/1988, sino de decidir si se ha vulnerado o no el derecho mencionado y, por tanto, el artículo 12 de la Ley 19/2013 y el artículo 105 b) de la Constitución por dar al límite previsto en el artículo 15 de esa Ley un alcance que no le corresponde. A este respecto, no habiendo debate posible sobre el sometimiento del Tribunal de Cuentas a esa Ley en lo ahora controvertido, ya que su artículo 2 f) la establece expresamente en lo que se refiere a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, debemos decir que la ponderación efectuada por la resolución de su Presidencia incurre en exceso al dar prevalencia al interés personal de quienes desempeñaban o habían desempeñado los puestos de jefe de secretaría y de secretaría frente al interés público protegido por la Ley 19/2013.

Efectivamente, su artículo 12 reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, si bien, precisa, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución, desarrollados por la propia Ley 19/2013. Los límites que el artículo 105 b) impone al acceso a la información en manos de los poderes públicos son los derivados de la afectación de la seguridad y defensa del Estado, de la averiguación de los delitos y de la intimidad de las personas. A su vez, la Ley 19/2013 desarrolla esos límites en su artículo 14.

(...) Ahora bien, ninguno de estos límites viene al caso. La resolución recurrida se ha apoyado en el artículo 15, dedicado al derecho fundamental a la protección de datos. Dejando al margen su apartado 1, que se refiere a los datos especialmente protegidos, en el apartado 2 sienta la regla de que, salvo prevalencia de la protección de datos o de otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación, se concederá el acceso a la información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento y actividad pública del órgano.



El informe jurídico en que descansa la resolución impugnada y la contestación a la demanda alegan el apartado 3 de este artículo 15 y el «Criterio Interpretativo 1/2015 del mismo establecido conjuntamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno -órgano creado por la propia Ley 19/2013- 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 sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc. y las retribuciones de sus empleados o funcionarios».

El apartado 3 del artículo 15 de la Ley 19/2013 dice en lo que nos importa: «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:

(...)

c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.

d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad. (...)».

Vemos que la regla sigue siendo la de conceder el acceso salvo que la ponderación a la que se refiere imponga lo contrario. Si de aquí nos vamos al Criterio Identificativo 1/2015, en concreto a su apartado 2, que se ocupa de la «Información referida al puesto de trabajo desempeñado por uno o varios empleados o funcionarios públicos o a las retribuciones asignadas a uno o varios puestos de trabajo determinados», nos encontramos que, en su letra B) subapartado a), dice que con carácter general primará el interés público si el empleado público ocupa un puesto de especial confianza, es de alto nivel o se provee mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad. Luego, en el subapartado b) señala que se debería conceder «el acceso a la información sobre retribuciones correspondientes» al personal eventual de asesoramiento y especial confianza de los Ministros y Secretarios de Estado; (iii) al personal directivo; y (iv) al de libre designación.



Respecto de este último aclara que la prevalencia del interés público decrece en función del nivel jerárquico del empleado público. Considera que, en todo caso, existe en los puestos de nivel 30, 29 y 28, estos últimos de libre designación, o equivalentes. E insiste en que en ellos podría prevalecer ese interés público con carácter general en divulgar «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 inferiores prevalecería, con carácter general, el interés individual en la protección de los derechos fundamentales citados».

Es menester reparar en que estos criterios y reglas apuntan, no al nuevo acceso a los datos personales identificativos de quienes desempeñaban o habían desempeñado en los años solicitados los puestos de trabajo en cuestión, sino a las retribuciones que percibían. Y resulta que la resolución de 11 de mayo de 2018, no encuentra inconveniente en facilitar la información sobre las retribuciones, por la que se preocupa el Criterio Identificativo 1/2015, con la excepción del último año, 2018, por estar en curso entonces y porque en la letra C) del apartado 2 del Criterio dice que la información sobre retribuciones se facilitará en cómputo anual y en términos íntegros.

Descartado, pues, el aspecto retributivo nos encontramos que estamos hablando únicamente del acceso a la identidad del personal eventual nombrado en el período de referencia para puestos que, si bien puede convenirse que no implican asesoramiento especial y cuyo cometido puede en gran medida equivaler al de los auxiliares administrativos, sí son de especial confianza, tal como recuerda la contestación a la demanda, y se proveen por decisión libre del Presidente del Tribunal de Cuentas a propuesta, en su caso, de los Consejeros [artículo 2.1 j) de la Ley 7/1988].

En estas condiciones, no parece que el acceso a la información pública consistente en la identidad del personal de confianza que desempeñó las secretarías de la Presidencia, de los Consejeros y de la Secretaría General del Tribunal de Cuentas deba ceder ante su derecho a la protección de datos. Ocuparon puestos de trabajo público; su nombramiento y separación fueron, según dice la Ley, libres; es manifiesta la relevancia de la autoridad a la que presta servicios y, a la vez, lo es la posición constitucional del Tribunal de Cuentas. Todo ello justifica, por tanto, la prevalencia del interés público al que satisface el derecho que, en desarrollo del artículo 105 b) de la Constitución, ha regulado el legislador”.



A lo largo del tiempo esta postura ha venido siendo desarrollada por Sentencias posteriores. Así, la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en su Sentencia de 16 de marzo de 2021, expuso lo siguiente:

“La identificación de quienes ostentan un empleo público es la regla general. Los nombramientos de prácticamente todos los funcionarios públicos son publicados en los diarios oficiales y de general conocimiento. Solo cuando una ley expresamente autoriza la confidencialidad de la identidad del empleado público puede mantenerse ésta reservada, así como cuando pueda comprometer otros derechos constitucionales prevalentes.

El artículo 15.2 de la Ley de Transparencia, corroborando las anteriores afirmaciones, 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.

Puede mantenerse la confidencialidad sobre datos personales, especialmente aquellos que faciliten la localización de las personas o de su centro de trabajo, cuando pueda comprometerse la integridad física de los empleados públicos, por ejemplo, en los casos de empleadas que tengan protección por razones de violencia de género.

Pero fuera de estos casos, no puede hablarse de que la identidad del empleado sea un dato personal que pueda el afectado oponerse a que se divulgue”.

Por tanto, resulta claro que no existe ningún límite para estimar la pretensión formulada por la interesada.

Cierto es que el Ayuntamiento de Ávila no ha puesto en duda esta tesis, pero nos parece adecuado hacer alusión a la doctrina de los tribunales por estar directamente relacionada con lo que ha sido objeto de solicitud de información.

Ahora bien, debemos advertir que ha quedado acreditado que la información solicitada haya sido trasladada a la interesada pese a haber sido remitida a esta Comisión; remisión que no puede suplir la resolución que el Ayuntamiento de Ávila debía adoptar para cumplir con su obligación de proporcionar la información solicitada, pues no corresponde a esta Comisión de Transparencia dar traslado a los ciudadanos de la información o documentación que hubiera sido remitida por las Administraciones o entidades afectadas por la solicitud. En efecto, la función atribuida legalmente a esta Comisión es la de resolver las reclamaciones que se presenten frente a resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública, pero no la de servir de intermediaria para su entrega a la solicitante.



Consecuentemente, hemos de concluir que es al Ayuntamiento de Ávila a quien corresponde dar cumplimiento a la decisión adoptada, proporcionando la información a la reclamante, en su caso, en la forma resuelta por esta Comisión.

Por todo lo expuesto, corresponde al Ayuntamiento de Ávila emitir una resolución en virtud de la cual se traslade a la reclamante la información relativa a la identificación del personal eventual contratado en el Ayuntamiento de Ávila en 2022, 2023 y 2024 indicando nombre, cargo, fecha de nombramiento, fecha de cese y retribuciones anuales.

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

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

Al haber ofrecido la reclamante una dirección de correo electrónico, es la vía electrónica la que debe ser utilizada por el Ayuntamiento de Ávila para facilitar la información a la reclamante.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación presentada por D.^a XXX frente a la respuesta obtenida del Ayuntamiento de Ávila a una solicitud de información pública presentada por aquella.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución debe entregarse a la reclamante la información relativa a la identificación del personal eventual contratado en el Ayuntamiento de Ávila en 2022, 2023 y 2024 indicando nombre, cargo, fecha de nombramiento, fecha de cese y retribuciones anuales.

Tercero.- Notificar esta Resolución a la autora de la reclamación y al Ayuntamiento de Ávila.

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.



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López