

Resolución 249/2025, de 12 de septiembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: Expediente CT-496/2021 / Reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Galende (Zamora)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 10 de noviembre de 2021, D. XXX dirigió una solicitud de información pública al Ayuntamiento de Galende (Zamora). En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“(...) listado completo de la plantilla de este Ayuntamiento o enlace al Boletín de la Provincia donde esté publicada la misma”

Segundo.- Con fecha 21 de diciembre de 2021, 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.

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

Con fecha 9 de marzo de 2022, tuvo entrada la contestación del Ayuntamiento a la solicitud de informe formulada en la que, en lo que concierne a la cuestión que ahora nos ocupa, se señalaba lo siguiente:

“Como saben la información solicitada es pública para todos los ciudadanos y se encuentra expuesta en el Boletín Oficial de la Provincia de Zamora, no obstante con fecha 9 de marzo de 2022 se comunica a D. XXX el número de Boletín y la fecha de publicación donde puede encontrar la información solicitada”.

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 el solicitante de acceso a la información pública.

Cuarto.- En lo concerniente al plazo para interponer reclamaciones frente a resoluciones presuntas, este, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, es, en principio, de un mes a contar desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. En este caso, puesto que la solicitud de información se presentó con fecha 10 de noviembre de 2021, y que la reclamación se recibió con fecha 21 de diciembre de 2021, se puede concluir que esta última fue presentada dentro del plazo previsto para ello.

Quinto.- En cuanto a la cuestión de fondo de la reclamación formulada, hay que partir de que el artículo 13 de la LTAIBG define la información pública como *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

En el supuesto que nos ocupa, el reclamante solicita la información señalada en el antecedente primero de esta Resolución, relativa al listado completo de la plantilla del Ayuntamiento de Galende o enlace al Boletín de la Provincia donde esté publicada la misma.

En atención a la definición del indicado artículo 13, la información solicitada satisface los criterios establecidos en dicha norma legal, en tanto que se trata de documentación que ha de encontrarse en posesión de la Administración municipal de Galende, al haber sido producida en el ejercicio de sus atribuciones legales. En efecto, esta se refiere específicamente a un documento relativo a la estructura administrativa de esa Entidad Local (plantilla de personal).

En el ámbito local, la determinación de la plantilla tiene un carácter obligatorio y vinculante derivado de su inclusión en el presupuesto municipal, documento sujeto a publicidad activa [artículo 8.1 d) de la LTAIBG]. La circunstancia de que se configure como una obligación de publicidad activa, en los términos que acabamos de reseñar, no excluye, evidentemente, que cualquier persona pueda solicitar el acceso a esa información.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), regula la aprobación de la plantilla de personal de los entes locales. Su artículo 90.1 dispone, en efecto, que *“corresponde a cada Corporación local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual”*; es decir, la plantilla debe incluir todos los puestos (funcionarios, laborales y eventuales) del Ayuntamiento, sin fijar cuantías salariales. Añade el mismo artículo que las plantillas deben responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia.

Por su parte el artículo 126.1 del Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, establece que *“las plantillas, que deberán comprender todos los puestos de trabajo debidamente clasificados reservados a funcionarios, personal laboral y eventual, se aprobarán anualmente con ocasión de la aprobación del Presupuesto y habrán de responder a los principios enunciados en el artículo 90.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. A ellas se unirán los antecedentes, estudios y documentos acreditativos de que se ajustan a los mencionados principios”*.

Además, el artículo 90.2 de la LRBRL obliga a las Corporaciones a formar *“la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública”*. En resumen, la LRBRL exige que la

plantilla se apruebe junto al presupuesto y que contenga todos los puestos de funcionarios, laborales y eventuales del municipio.

La documentación presupuestaria que debe contener esta información comprende, por tanto, la plantilla de personal, que obligatoriamente debe formar parte del presupuesto municipal. Este documento debe aprobarse conjuntamente con el presupuesto municipal, estando sujeto a los mismos principios de publicidad y transparencia que el resto de la documentación presupuestaria. Recordemos, a estos efectos, que el artículo 169.7 del TRLRHL dispone que “la copia del presupuesto y de sus modificaciones deberá hallarse a disposición del público, a efectos informativos, desde su aprobación definitiva hasta la finalización del ejercicio”.

Así pues, la normativa indicada impone la existencia en el presupuesto municipal, entre otros documentos, de la plantilla municipal.

El contenido mínimo de la plantilla, de acuerdo con la normativa, debe incluir:

1.- Relación de todos los puestos existentes en la entidad local, diferenciados por:

-Funcionarios de carrera.

-Personal laboral.

-Personal eventual (si lo hubiera).

2.- Número total de plazas de cada grupo, escala o categoría.

3.- Denominación del puesto o categoría profesional (p. ej. Auxiliar administrativo, Técnico de administración general, Oficial de mantenimiento).

4.- Grupo de clasificación (A1, A2,....., en el caso de funcionarios; o equivalente laboral).

5.- Situación de las plazas:

-Ocupadas.

-Vacantes.

6.- Sistema de provisión.

7.- Referencia a la sección, servicio o área a la que se adscribe el puesto.

Del examen del presupuesto del Ayuntamiento de Galende, a través de la Plataforma de Consulta de Cuentas del Consejo de Cuentas de Castilla y León, que figura como vigente para el año 2021, se desprende que se corresponde en realidad con el del ejercicio 2018, presumiblemente en situación de prórroga presupuestaria para dicha anualidad:



Consulta de Cuentas

Ayuntamiento Galende, Ejercicio 2021

Si la Cuenta de la Entidad se encuentra rendida, puede acceder al resumen o a la Cuenta completa pulsando sobre el icono

Presupuesto, Liquidación del Presupuesto y tramitación de la Cuenta General			
Fecha aprobación definitiva del Presupuesto	28/09/2018	Fecha aprobación de liquidación del Presupuesto	11/04/2022
Fecha de formación de la Cuenta General	30/05/2022	Fecha de Informe de la Comisión Especial de Cuentas	06/06/2022
Fecha de inicio de la exposición pública	11/06/2022	Fecha de presentación de la Cuenta General al Pleno	30/09/2022
Fecha de aprobación de la Cuenta General	30/09/2022	Fecha de envío	04/07/2023

Entidad Principal	
Ayuntamiento Galende	

Pues bien, si observamos el contenido de la plantilla de personal que se une al presupuesto municipal vigente para el año 2021, que era, en realidad, el de la anualidad de 2018, prorrogado para ese ejercicio, resulta que la plantilla de personal que en el mismo figura se reduce a lo siguiente:

DIPUTACIÓN DE ZAMORA	BOLETÍN OFICIAL DE LA PROVINCIA DE ZAMORA	Pág. 25
	N.º 111 - VIERNES 28 DE SEPTIEMBRE DE 2018	
PLANTILLA DE PERSONAL		
<i>A) Funcionarios de carrera.</i>		
- Secretario Interventor. Grupo A1. Nivel 26.		
- Auxiliar Administrativo. Grupo C2. Nivel 18.		
<i>B) Personal laboral fijo: 7.</i>		
<i>C) Personal laboral temporal: 9.</i>		
Dicha aprobación podrá ser impugnada ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con los requisitos, formalidades y causas señaladas en el artículo 170 y 171 del texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y en la forma y plazos que establecen las normas de dicha Jurisdicción.		
Galende, 24 de septiembre de 2018.-El Alcalde.		

Como se advierte, las estipulaciones recogidas se apartan notablemente de lo que constituye el contenido mínimo exigible de la plantilla, tal y como se expuso anteriormente.

La mera publicación de un documento bajo la rúbrica de “plantilla de personal” no satisface por sí sola el mandato legal, si en su contenido no figuran los elementos mínimos que la Ley establece. En consecuencia, debe concluirse que no puede reputarse cumplida la obligación establecida en la LRBRL y normas concordantes, cuando esa información omite las determinaciones mínimas que configuran jurídicamente tal instrumento. La Ley de Transparencia impone un estándar material de información suficiente, que no se colma con la difusión de documentos incompletos.

Por otra parte, la práctica consistente en remitir genéricamente al Boletín Oficial de la Provincia para la consulta de la plantilla de personal municipal constituye una vulneración de uno de los postulados esenciales que informan la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, norma que consagra el derecho de acceso a la información pública como piedra angular del sistema democrático.

En efecto, la referida práctica resulta incompatible con el mandato contenido en el artículo 5.4 de la LTAIBG, precepto que no se limita a exigir la mera publicación de la información, sino que impone cualitativamente que esta se efectúe *“de forma clara, estructurada y entendible para los interesados”*, estableciendo así un estándar de calidad informativa que trasciende la simple divulgación para adentrarse en el terreno de la efectiva comprensibilidad. Esta exigencia normativa se ve incumplida cuando se traslada al ciudadano la carga de localizar información básica sobre el personal al servicio de la entidad local mediante la realización de búsquedas adicionales que pueden comportar dificultades de acceso.

El principio de transparencia activa impone que los datos de la plantilla municipal - comprensivos de la denominación específica de cada plaza, número total de efectivos con distinción entre plazas ocupadas y vacantes, grupos de clasificación profesional conforme al sistema retributivo vigente, y régimen jurídico de aplicación- figuren de manera directa e inmediata en la documentación presupuestaria, sin que quepa, bajo la apariencia de cumplimiento formal, dejar vacío de contenido material el derecho ciudadano a la información.

Además, el acceso a la información solicitada encuentra amparo en la LTAIBG, sin que, en principio, aquel acceso vulnere límites establecidos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, ni el contenido de la solicitud incurre en ninguna de las causas de inadmisión, en relación con la información pública, recogidas en el artículo 18 de la citada norma; por tanto, procede la estimación de la reclamación presentada por D. XXX.

Sexto.- En relación con la formalización del acceso a la información pública, el artículo 22.1 de la LTAIBG dispone 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”.

A los efectos que aquí interesan, lo anterior debe complementarse con lo previsto en el apartado 4 del mismo precepto:

“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición 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 la que la misma se realice, de conformidad con lo

dispuesto en artículo 15.4 de la LTAIBG, previa disociación de los datos de carácter personal que, en su caso, pudieran aparecer en los documentos, y pueda dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la normativa aplicable.

En el presente supuesto, el solicitante no ha designado expresamente en la solicitud presentada ante el Ayuntamiento un medio electrónico a efectos de notificación o comunicación, limitándose a señalar una dirección postal a estos efectos. En consecuencia, el acceso a la información solicitada deberá efectuarse a través del medio indicado por el interesado.

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 frente a la desestimación presunta inicial de la solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Galende (Zamora).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Galende deberá facilitar al reclamante, en los términos expresados en el apartado quinto de los fundamentos jurídicos, la información solicitada, consistente en la plantilla de personal de ese Ayuntamiento, con el contenido mínimo que, de acuerdo con la normativa que lo regula, debe contener este documento.

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

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