



Resolución 480/2025, de 30 de diciembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: Expediente CT-239/2024 / Reclamación frente a la falta de acceso a una información pública solicitada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Rioseco de Tapia (León), en su condición de miembro de la Corporación municipal

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 10 de abril de 2024, D. XXX, en su condición de concejal del Ayuntamiento de Rioseco de Tapia (León), se dirigió a esta Entidad Local para solicitar la siguiente información:

“Desglose de los costes de personal de 2020 a 2024 (en este último ejercicio, el importe presupuestado) tanto por puesto de trabajo como por partidas (salario, antigüedad, complementos, etc.)”.

Segundo.- Con fecha 13 de mayo de 2024, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, en su condición de concejal del Ayuntamiento de Rioseco de Tapia, frente a la falta de acceso a la información indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos al Ayuntamiento de Rioseco de Tapia 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 mayo de 2025, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Rioseco de Tapia a nuestra solicitud de informe, limitándose a indicar, por lo que a este expediente concreto se refiere, lo siguiente:

“Además de lo ya contestado por la Alcaldesa en el Pleno de 23 de marzo de 2024, estos datos están en la documentación que se pone a su disposición para la aprobación del presupuesto”.

La contestación de la Sra. Alcaldesa a que se hace referencia también consta en la documentación remitida por el reclamante, con el siguiente contenido:



“La Alcaldesa responde que este Ayuntamiento hasta 2023 contaba únicamente con un Secretario y un alguacil en plantilla, el resto del personal estaba supeditado a la existencia de subvenciones. Siendo a partir de 2023 y como consecuencia del incremento del presupuesto, a raíz de múltiples reclamaciones al Gobierno central por la no bonificación (el 95%) del Impuesto sobre bienes inmuebles de características especiales de la AP 66, reclamado durante los últimos 10-15 años, por los equipos de Gobierno que también presidía esta Alcaldesa, se decide contratar a una auxiliar a tiempo parcial y dar continuidad al contrato de la Técnico en actividades culturales y deportivas que hace una labor de atención al público de más o menos un 60% de su jornada laboral. Por lo que realmente tenemos un auxiliar a tiempo completo y la Secretaria. Con lo cual sólo se ha incrementado el gasto de personal en media jornada de un auxiliar administrativo”.

Finalmente, se formulan una serie de alegaciones por el Ayuntamiento de Rioseco de Tapia en las que pretende justificar el incumplimiento de sus obligaciones de transparencia y del derecho de información del concejal reclamante, invocando la escasez de recursos humanos, la limitación de medios materiales, la elevada carga de trabajo derivada de la gestión de múltiples proyectos y, en fin, la necesidad de priorizar actuaciones que aporten beneficio directo a los vecinos.

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.- Como cuestión previa al análisis de la actuación impugnada, es necesario analizar la competencia de esta Comisión de Transparencia para resolver la reclamación presentada, considerando que su autor es miembro de una Corporación local y que el objeto de su impugnación es la falta de acceso a una información solicitada por este en el ejercicio de tal condición.



Con carácter general, el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), establece el derecho de los concejales a obtener del Alcalde o Presidente de la Junta de Gobierno Local, cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de sus funciones. Este precepto se desarrolla en los artículos 14, 15 y 16 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF). Nos encontramos, por tanto, ante un régimen específico de acceso a la información pública por razón del sujeto solicitante (cargo representativo local) anterior a la aprobación de la LTAIBG, regulador de un derecho fundamental como es el de participación y representación política postulado en el citado artículo 23 de la Constitución Española.

La propia LTAIBG permite que también los cargos representativos locales, a pesar de contar con un régimen jurídico específico de acceso a la información, puedan utilizar este concreto mecanismo de garantía a través de la aplicación supletoria de aquella. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el punto 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG, *“se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”*. Puesto que ni la LRBRL ni el ROF prevén un mecanismo específico de garantía distinto del recurso judicial ante una autoridad independiente análogo a la reclamación regulada en el citado artículo 24 de la LTAIBG, esta aplicación supletoria permite cohonestar la aplicación del régimen específico del ejercicio del derecho de acceso a la información pública de los cargos representativos locales con su carácter privilegiado. Este criterio relativo a la legitimación de los cargos locales a presentar la reclamación prevista en la LTAIBG ante los correspondientes organismos de garantía de la transparencia que venía manteniendo esta Comisión de Transparencia ha sido confirmado expresamente por el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 312/2022, de 10 de marzo (rec. 3382/2020), donde se señala que *“(...) el hecho de que en la normativa de régimen local exista una regulación específica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación en modo alguno excluye que (...) contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (...)”* (fundamento de derecho cuarto).

Por tanto, esta Comisión de Transparencia es competente para tramitar y resolver la reclamación aquí presentada.

Tercero.- La asunción de la competencia de esta Comisión de Transparencia para resolver las reclamaciones presentadas por los miembros de las corporaciones locales en materia de derecho de acceso a la información no impide que el régimen jurídico que deba



ser aplicado sea, en primer lugar, el previsto de forma específica en los artículos 77 de la LRBRL y 14 a 16 del ROF, resultando también aplicables en Castilla y León las previsiones recogidas en la Sección 2.^a del Capítulo II de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, por la que se regula la Conferencia de Titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación, el estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los Plenos. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo 312/2022, de 10 de marzo, recoge expresamente, también en su fundamento de derecho cuarto, que *“(…) la normativa de régimen local contiene una regulación que desarrolla el derecho de acceso a la información en dicho ámbito por parte de los miembros de la corporación local. Lo que, a efectos de lo establecido en la citada disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, significa que dicho régimen específico habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, siendo esta de aplicación supletoria (…)”*.

Entre otras y sin perjuicio de lo que más adelante sea necesario pormenorizar, la normativa aplicable de régimen local establece al respecto las siguientes previsiones:

1.- Las peticiones de acceso a la información se entenderán concedidas por silencio administrativo cuando no sean resueltas expresamente en el término de cinco días, a contar desde la fecha de la solicitud (artículos 12.1 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, y 14 del ROF).

2.- Los servicios administrativos están obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos:

(…).

c) Cuando se trate del acceso a la información o documentación de la entidad local que sea de libre acceso para los ciudadanos (artículos 12.2 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, y 15 del ROF).

3.- La consulta y examen concreto de los expedientes, libros y documentación en general se regirán por las siguientes normas:

a) Podrá realizarse, bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre, bien mediante la entrega de los documentos o de una copia de estos. El libramiento de copias se limitará a los casos de acceso libre de los concejales a la información y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente de la Junta de Gobierno (artículos 13 y 14 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, así como 16.1 a) del ROF).



Ahora bien, tal y como se ha expuesto con anterioridad, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto que los representantes locales no pueden disfrutar, en ningún caso, de menos garantías que un ciudadano en el momento de ejercer su derecho de acceso a la información, razón por la cual las normas generales expuestas deben cohonestarse ahora con la legislación de transparencia de forma tal que nunca aquel ejercicio sea más restrictivo para un concejal que para un ciudadano. Este principio puede tener sus consecuencias en aspectos tales como la obtención de copias o la aplicación de los límites al acceso a la información.

En todo caso, la regla general ha de ser favorable a permitir al cargo representativo local ejercitar su derecho. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha recordado en sus Sentencias de 17 de abril y 21 de junio de 2018 lo siguiente:

“(...) en caso de duda, la decisión municipal debe ser siempre la de proporcionar un franco acceso a toda la documentación que obre en el consistorio, salvo supuestos excepcionales. Ni siquiera si la oposición realiza una «batería de solicitudes sucesivas» cabe denegar el acceso. El hecho de que no sea interesado en un procedimiento administrativo no impide tomar conocimiento del mismo a un miembro de la corporación municipal. Cabe preguntarse la situación pasiva; ¿en qué perjudica al alcalde y al equipo de gobierno que la oposición tenga acceso a determinados expedientes?; desde luego, no ha sido objeto de sugerencia ninguna circunstancia obstativa. Y finalmente, la afirmación de que tal acceso supone una carga adicional a los funcionarios no sólo debe ser acreditada, sino que perfectamente puede ser solventada permitiendo el acceso a los expedientes sin obtención de copias, por ejemplo”.

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

Quinto.- Como primera cuestión a tratar, resulta que el Ayuntamiento pretende considerar cumplida su obligación de facilitar información mediante las manifestaciones verbales realizadas por la Sra. Alcaldesa en el Pleno de 23 de marzo de 2024. Esta pretensión carece de fundamento jurídico por las siguientes razones:

- Forma inadecuada: El derecho de información de los concejales exige una respuesta documental que permita al solicitante disponer de la información de forma permanente y verificable. Las manifestaciones verbales en un Pleno no constituyen una forma adecuada de facilitar información sobre datos económicos y presupuestarios que, por su propia naturaleza, requieren un soporte documental.



- Contenido genérico e insuficiente: la explicación de la Alcaldesa se limita a proporcionar una justificación genérica sobre la evolución de la plantilla municipal, sin facilitar los datos concretos al ahora reclamante. La información proporcionada no permite conocer con precisión:

- a) El número exacto de empleados públicos en cada ejercicio (2020-2024)
- b) Los costes totales de personal de cada ejercicio.
- c) El desglose de dichos costes por conceptos retributivos (salario base, complementos, antigüedad, etc.)
- d) La evolución comparativa de los costes entre ejercicios

- Ausencia de datos cuantitativos: la solicitud del concejal reclamante tiene un contenido eminentemente económico y cuantitativo. La respuesta de la Alcaldesa no proporciona ningún dato numérico concreto sobre los costes de personal, limitándose a realizar manifestaciones que no dan satisfacción a la pretensión del concejal en el ejercicio de su función de control presupuestario.

Por otra parte, el Ayuntamiento, en su contestación a esta Comisión de Transparencia, se limita a indicar que *“estos datos están en la documentación que se pone a su disposición para la aprobación del presupuesto”*. Esta respuesta no puede considerarse, a los efectos que estamos tratando, jurídicamente admisible por las siguientes razones:

- Incumplimiento de la obligación de facilitar información: esta obligación no se cumple mediante una mera remisión genérica a un conjunto documental indeterminado, sino que exige la efectiva puesta a disposición de la información solicitada de forma concreta y accesible.

- Imprecisión sobre la ubicación de la información: el Ayuntamiento no ha especificado en qué documentos concretos del expediente presupuestario se encuentra la información solicitada, ni ha facilitado copia de ellos, ni ha indicado si dicha información se encuentra disgregada o consolidada, lo que dificulta la localización y verificación de los datos solicitados.

Sin duda, la información sobre costes de personal municipal constituye un aspecto esencial del control presupuestario que corresponde ejercer a los concejales. El capítulo I del presupuesto de gastos representa habitualmente el componente más significativo del gasto municipal, especialmente en ayuntamientos de pequeño y mediano tamaño.

Además, el reclamante ha justificado la relevancia de la información solicitada, al poner de manifiesto que el Ayuntamiento de Rioseco de Tapia ha incrementado sus costes



de personal en 2024 un 30% respecto al ejercicio anterior, que presenta el cuarto coste de personal más alto entre los municipios de 300 a 550 habitantes de la provincia (49% por encima de la media), y que ostenta el ratio coste de personal/población más elevado de la muestra (60% por encima de la media). Datos que justifican plenamente el interés del concejal en conocer el desglose detallado de los costes de personal, a efectos de ejercer su función de control sobre la gestión presupuestaria municipal y, en su caso, formular las observaciones o propuestas que estime oportunas.

Sexto.- Como segunda cuestión a considerar, debemos indicar que en el momento en el que fue presentada la reclamación que ahora se resuelve, la pretensión de acceso a la información, que había sido solicitada con fecha 10 de abril de 2024, debía entenderse estimada presuntamente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12.1 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, y 14.1 del ROF. Por tanto, el objeto de la reclamación es una resolución presunta cuyo contenido es el reconocimiento del derecho del miembro de la Entidad local a acceder a aquella información.

Con carácter general, en aquellos supuestos en los que el interesado ha obtenido por silencio administrativo el reconocimiento de una prestación pública, algo que materialmente debe producir o entregar la Administración, el acto presunto, desde un punto de vista práctico, puede adolecer de falta de virtualidad o de efectividad, puesto que a pesar de que se haya producido el silencio positivo, la persona solicitante sigue sin ver satisfecho el objeto de su solicitud (en este caso, la obtención del acceso a la información pedida).

En este sentido, y siguiendo lo afirmado al respecto en el Criterio Interpretativo de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información pública de Cataluña (GAIP), de 7 de enero de 2016, sobre reclamación en caso de silencio administrativo, la previsión del legislador de crear organismos de garantía en materia de acceso a la información pública que se ofrecen como alternativa a la vía jurisdiccional, es significativa de la voluntad de facilitar a todos los ciudadanos la tutela y garantía del derecho de acceso a la información, en todos aquellos casos en los que este no se vea satisfecho, bien por verse desestimado el mismo expresa o presuntamente al margen de lo dispuesto en la normativa aplicable; bien por no verse materializado efectivamente mediante el acceso solicitado como consecuencia de una mala praxis de la Administración al no cumplir con su obligación de resolver, cuando el silencio sea positivo.

En consecuencia, puesto que los artículos 24 de la LTAIBG y 8 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, reconocen expresamente la posibilidad de interponer ante esta Comisión de Transparencia reclamaciones frente a resoluciones presuntas en materia de acceso a la información pública, resulta coherente con la letra y con el espíritu de estas leyes que, dentro de estas reclamaciones presuntas impugnables, se incluyan también las estimatorias. Lo contrario implicaría que en estos casos se “beneficiara” la actuación



incorrecta de la Administración consistente en no resolver lo procedente en el plazo establecido para ello, con la frustración del legítimo derecho de los ciudadanos a solicitar la tutela de este órgano de garantía del derecho de acceso a la información pública.

En cuanto 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 supuesto concreto, la reclamación fue presentada dentro del citado plazo de un mes, puesto que fue recibida en esta Comisión de Transparencia con fecha 13 de mayo de 2024, mientras que la solicitud de información había sido presentada el día 10 de abril del mismo año.

Séptimo.- 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 caso, el contenido incluido en la petición, (*“Desglose de los costes de personal de 2020 a 2024 (en este último ejercicio, el importe presupuestado) tanto por puesto de trabajo como por partidas (salario, antigüedad, complementos, etc”*), constituye información pública en el sentido regulado en el artículo 13 de la LTAIBG transcrito.

Ahora bien, sin perjuicio de partir del concepto anterior, en este supuesto se ha de tener en cuenta que el derecho de acceso a la información de los concejales es una clara manifestación de la labor de control que deben ejercer los miembros corporativos respecto a la actuación del equipo de gobierno, que es, a su vez, una expresión del derecho constitucional consagrado por el artículo 23 de la Constitución relativo al derecho a la participación política, si bien exige que el concejal concrete la petición de la información solicitada. Por tanto, el derecho a la obtención de información, en esta concreta reclamación, va ínsito en la condición de miembro de la Corporación del reclamante, ya que se corresponde con el ejercicio de la función pública que tiene atribuida.

Entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa, que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación municipal, se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno municipal, en las deliberaciones del Pleno de la corporación y la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como también el derecho a obtener la información necesaria



para poder ejercer las funciones anteriores (Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 14 de marzo de 2011).

En consecuencia, el derecho de acceso a la información pública que consta en las dependencias municipales es un derecho fundamental que tienen “todos” los concejales, tanto quienes forman parte del equipo de gobierno, como quienes se encuentran en la oposición. Todos los concejales, en ese sentido, tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones. Desde la perspectiva del derecho a la igualdad en el ejercicio del cargo público, para el cual han sido elegidos por los ciudadanos, los concejales no son terceras personas ajenas a la Administración municipal puesto que son miembros de la Corporación local, es decir, forman parte de los órganos de la propia Entidad local.

En términos generales, lo aquí solicitado es documentación que no puede considerarse ajena a la actuación ordinaria llevada a cabo por el Ayuntamiento de Rioseco de Tapia, y sobre ella se pretende llevar a cabo un control por quien tiene un especial interés, en consideración al cargo público representativo que ostenta.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2022 (rec. 691/2021), en su fundamento de derecho cuarto, viene a señalar lo siguiente:

“Recordaremos que el sistema normativo aplicable para el ejercicio de este derecho fundamental de configuración legal es el establecido en la normativa de régimen local, que regula expresamente el tratamiento del acceso de los miembros de las Corporaciones Locales a los registros y archivos en el artículo 77 de la LBRL, y en los artículos 14, 15 y 16 del ROF.

En torno al significado, alcance y relevancia constitucional del derecho de los concejales a acceder a la documentación necesaria para el desempeño de sus funciones, existe una copiosa jurisprudencia de la que son exponente las sentencias de esta Sala de 28 de noviembre de 2008 (casación 1133/2005), la sentencia 4 de junio de 2007 (casación 3505/02) y las que en ella se citan de 14 de abril de 2000 (casación 512/1996), 17 de noviembre de 2000 (casación 3973/1996), 27 de noviembre de 2000 (casación 4666/1996) y 30 de noviembre de 2001 (casación 8032/1997).

La finalidad del derecho de acceso a la información del concejal es el normal ejercicio de sus funciones con el debido conocimiento de causa, pero sin añadir ningún otro complemento que exceda del fin de estar plenamente informados de todo lo que conste en los diversos servicios municipales, tal y como señala la ya citada STS de 19 de julio de 1989 (recurso de apelación 303/1989) al afirmar que «Indicado el núcleo sustancial del derecho que corresponde a los concejales, en relación con el tema que nos ocupa observamos que el mismo supone una facultad de acceder a la documentación e información existente, de forma que su actividad



en el Ayuntamiento pueda desarrollarse con el debido conocimiento de causa, pero sin añadir ningún otro complemento que exceda del fin de poder estar plenamente informado de todo lo que conste en los diversos servicio municipales».

Se ha dicho en STS de 8 de noviembre de 1998, y ahora reiteramos, que esa participación efectiva en la actuación pública se manifiesta en una amplia gama de asuntos concretos entre los que cabe destacar el derecho de fiscalización de las actuaciones municipales y al control, análisis, estudio e información de los antecedentes necesarios, obrantes en los servicios municipales, tanto para esa labor de control como para documentarse con vista a decisiones a adoptar en el futuro.

Lo que es cierto es que ninguna de las sentencias dictadas, de las que las anteriores son meramente ejemplificativas, ha considerado válido que el derecho de obtener información puede quedar condicionado a que los datos que se quieren obtener tengan que estar relacionados con los que van a ser tratados en los Plenos municipales y, por tanto, menos aún con los que vayan a celebrarse en un determinado mes, que es lo que la sentencia impugnada admite para denegar la vulneración del derecho fundamental denunciada y que se imputaba al Ayuntamiento de Castañeda (Cantabria).

Antes al contrario, la STS de 28 de mayo de 1997, dictada en recurso de casación 4383/1994, afirmaba que «si bien es cierto que la Ley vincula el derecho a la información de los Concejales a que su utilización tenga por finalidad el desarrollo de su función, sin embargo ni ésta queda limitada al estudio de los asuntos que figuren en el orden del día de los órganos de gobierno ni desde luego es ajena a la misma el examen de la documentación que considere precisa para preparar sus intervenciones o procurar que se introduzcan nueva cuestiones a debate».

Desde luego, la limitación apreciada por la Sala territorial no puede ser admitida por mucho que sea el Pleno quien tiene atribuida la función de «control y la fiscalización de los órganos de gobierno» ex artículo 22.2.a) de la LBRL, ya que ello conllevaría que la función de control solo puede ser ejercitada en el seno de Comisionado de tal órgano y tal conclusión no es acorde con la regulación legal del derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la CE. Además, según el artículo 15.b) del ROF, el concejal no necesitara obtener autorización «Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal». Y, en directa conexión con este supuesto de acceso directo a la información, cabe citar al artículo 84 del ROF cuando establece que: «Toda la documentación de los asuntos incluidos en el



orden del día que debe servir de base al debate y, en su caso, votación, deberá estar a disposición de los miembros de la Corporación desde el mismo día de la convocatoria en la Secretaría de la misma. Cualquier miembro de la Corporación podrá en consecuencia, examinarla e incluso obtener copias de documentos concretos que la integre, pero los originales no podrán salir del lugar en que se encuentren puestos de manifiesto».

Por todo ello, la respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo será la siguiente: a los efectos del derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la CE, el derecho de acceso a expedientes y documentos por parte de los concejales que materialmente reconocen los artículos 77 de la LBRL y 14 del ROF, no puede quedar condicionado a que se trate de asuntos a debatir por el Pleno municipal”.

En el caso que nos ocupa, la información pública solicitada se refiere específicamente a documentos relativos a la estructura administrativa del Ayuntamiento de Rioseco de Tapia que tiene su reflejo en los presupuestos y gastos de la Entidad local. Esta precisión resulta esencial para determinar el régimen jurídico aplicable y el alcance del derecho de acceso.

El 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 (en adelante, TREBEP), norma básica de empleo público, en su artículo 74 establece que las Administraciones “estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares” que deberán incluir al menos “la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias”, y que estos instrumentos serán públicos. En la práctica local, la relación de puestos de trabajo (en adelante, RPT) es ese instrumento y, por tanto, debe contener para cada puesto la denominación, grupo/ámbito profesional, cuerpo o escala correspondiente (si es funcionario), sistema de provisión (concurso, libre designación...) y complementos retributivos. En consecuencia, el TREBEP confirma que la relación de puestos (o instrumento similar) debe ser pública y detallar al menos esos contenidos.

La ausencia de RPT no exime al Ayuntamiento de contar con la información solicitada, ya que según el artículo 74 del TREBEP, las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo “u otros instrumentos organizativos similares”. En el ámbito local, la plantilla y el anexo de personal cumplen esta función organizativa fundamental, pero además 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 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. Además, el artículo 90.2 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.

Por otra parte, el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL) exige expresamente que el presupuesto municipal se acompañe de un *“Anexo de personal de la Entidad Local”*. Así, su artículo 168.1.c) dispone que entre la documentación del presupuesto se incluirá *“el anexo de personal de la Entidad Local”*. Sin embargo, el TRLRHL no precisa el contenido concreto de ese anexo; dicho contenido lo contempla el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos (en adelante RD 500/1990). Esta norma, en su artículo 18.1.c), precisa el contenido del anexo de personal. En él se establece que, entre la documentación del presupuesto, debe unirse el siguiente documento:

“c) Anexo de personal de la Entidad local, en que se relacionen y valoren los puestos de trabajo existentes en la misma, de forma que se dé la oportuna correlación con los créditos para personal incluidos en el Presupuesto”.

Es decir, el anexo de personal debe listar todos los puestos de trabajo existentes en el Ayuntamiento y valorarlos económicamente, para que cuadre con los créditos presupuestarios de personal. Este precepto detalla así el contenido exigido, no basta, pues, con aprobar una plantilla genérica, sino que debe incorporarse una relación pormenorizada de puestos con su valoración salarial correspondiente.

La documentación presupuestaria que debe contener esta información comprende, por tanto, la plantilla de personal, así como el anexo de personal que obligatoriamente debe formar parte del presupuesto municipal. Ambos documentos son obligatorios y complementarios, debiendo aprobarse conjuntamente con el presupuesto municipal y



estando sujetos 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 de los siguientes documentos:

- Relación de puestos de trabajo (RPT): es el instrumento técnico donde se detalla la estructura de personal. Por mandato de la LRBRL (artículo 90.2) debe formarse según la normativa básica, y el TREBEP (artículo 74) exige que sea pública e incluya denominación de puestos, grupos, cuerpos/escalas, sistemas de provisión y complementos.

- Plantilla municipal: debe aprobarse con el presupuesto (LRBRL artículo 90.1) e incluir todos los puestos (funcionarios, laborales y eventuales). Corresponde al Ayuntamiento establecerla según principios de eficiencia.

- Anexo de personal: debe acompañar al presupuesto [TRLRHL artículo 168.1.c)] y contener la relación pormenorizada y valoración económica de todos los puestos existentes [RDL 500/1990, art. 18.1.c)].

Pues bien, a estos efectos, es preciso tener en cuenta la sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 11 de diciembre de 2023 (STS 5514/2023), mediante la que fue estimado un recurso de casación en el que se abordó el alcance del derecho de acceso a la información respecto de los puestos de trabajo integrados en entidades del sector público, en concreto, de un Jefe de Área de Desarrollo operativo, es decir, de un puesto técnico sin las características de un cargo de confianza y/o de libre designación. En su fundamento tercero se señala al respecto, entre otros extremos, lo siguiente:

“(...) el hecho de que no se le considere un cargo de confianza o de libre designación no permite excluir automáticamente (...) el acceso a la información referida a las retribuciones y titulación de este puesto, por tener la consideración de un cargo técnico de un organismo integrado en el sector público.

Sin entrar a analizar detalladamente los criterios fijados en el Acuerdo interpretativo 1/2015, de 24 de junio alcanzado entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, lo cierto es que la norma general, por lo que respecta al acceso a la información pública del personal que trabaja para organismos pertenecientes al sector público, debe ser la transparencia en los criterios de nombramiento, titulación y cualificación requerida y retribuciones percibidas.



El acceso a la información referida (a) la retribución y (a) la titulación exigible a los cargos de confianza o de libre designación es relevante, pues existe un destacado interés público en conocer el funcionamiento las Administraciones, organismos y entidades integrantes del sector público, propiciando la transparencia que ha de presidir su actuación lo que permitirá ejercer un control sobre la forma en que se utilizan los fondos públicos y cuáles son los criterios que han propiciado la selección de determinados puestos.

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”.

En el fundamento de derecho cuarto, en respuesta a la cuestión de interés casacional, se determina que:

“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 (a) la retribución y (a) 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 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 definitiva, se viene a establecer que las retribuciones son públicas y se integran en los presupuestos de los organismos públicos, por lo que no debe existir límite alguno para que la información sobre estos extremos sea transparente.

En todo caso, se trata de información que ha de estar necesariamente en poder del Ayuntamiento de acuerdo con su ámbito competencial y que debería haber sido elaborada en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, hay que señalar que parte de la información solicitada debería estar publicada en cumplimiento de la obligación de publicidad activa de la información económica, presupuestaria y estadística prevista en el artículo 8 de la LTAIBG, precepto que dispone lo siguiente:

“Teniendo en cuenta las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación: (...)

d) Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas”.

Por todo lo anteriormente expuesto, si la información solicitada está sometida al principio de publicidad activa, con más motivo estará sometida al ámbito de aplicación del principio de acceso a la información pública o “publicidad pasiva”, máxime cuando además el solicitante es un cargo representativo local.

Sin perjuicio de lo anterior, procede señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.3 de la LTAIBG, *“si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella”*. Ocurre, sin embargo, que en este caso, consultado el portal de transparencia del Ayuntamiento de Rioseco de Tapia, alojado en su sede electrónica, no se observa que se encuentre publicado este contenido.

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



concurran ninguno de ellos. En cualquier caso, cabe recordar aquí de nuevo que quien solicita aquí la información es un concejal, titular, por tanto, de un derecho privilegiado de acceso a la información correspondiente a la Entidad Local donde desempeña su cargo representativo.

En todo caso, la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento de los datos obtenidos (artículo 15.5 de la LTAIBG), razón por la que deben ser disociados u ocultados aquellos datos personales que resulten irrelevantes para el ejercicio de la función del miembro de la Corporación que, en su caso, pudieran aparecer en la información solicitada. Este límite, en realidad, opera en relación con todo acceso a datos personales por parte de un cargo representativo, puesto que si bien la protección de tales datos debe ceder ante el interés público que representa el adecuado ejercicio por este de su función de participación y representación política, siempre que el conocimiento de aquellos datos sea irrelevante para el ejercicio de aquella función no primará el interés público sobre la protección de los datos y no se encontrará justificado el acceso a los mismos por parte del cargo electo.

Con respecto al desglose de los costes de personal, tanto por puesto de trabajo como por partidas, se debe tener presente que el artículo 15.2 de la LTAIBG establece lo siguiente:

“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”.

No obstante lo anterior, cabe indicar que el reconocimiento del derecho de acceso a la información de los cargos locales siempre ha de entenderse sin perjuicio del deber de guardar reserva en relación con la información a la que se accede, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.3 del ROF. Del mismo modo, la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento de los datos obtenidos (artículo 15.5 de la LTAIBG).

Octavo.- Para finalizar debemos detenernos en las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento de Rioseco de Tapia, con las que se pretende justificar el incumplimiento de sus obligaciones de transparencia y del derecho de información del concejal reclamante, invocando la escasez de recursos humanos, la limitación de medios materiales, la elevada carga de trabajo derivada de la gestión de múltiples proyectos y la necesidad de priorizar actuaciones que aporten beneficio directo a los vecinos.



Pues bien, estas alegaciones carecen de fundamento jurídico para justificar el incumplimiento de sus obligaciones de transparencia y la vulneración del derecho de información del concejal reclamante. La invocación de la escasez de recursos humanos y materiales no constituye, en sí misma, una causa de exención del cumplimiento de obligaciones legales, siendo de la competencia, con carácter general, de la propia Administración dotarse de los medios necesarios para cumplir con sus deberes, sin perjuicio del apoyo que para ello deba recibir de otras administraciones públicas, con especial mención de las diputaciones provinciales en el ámbito local.

La alegación de la elevada carga de trabajo derivada de la gestión de múltiples proyectos tampoco puede ser estimada, considerando además que, en este caso, la información solicitada no exige la elaboración de documentos nuevos ni análisis complejos, sino la simple puesta a disposición de información presupuestaria y contable que el Ayuntamiento está legalmente obligado a elaborar.

En cuanto a la alegación de que el Ayuntamiento ha optado por priorizar las actuaciones que aportan beneficio directo a los vecinos en lugar de cumplir con las obligaciones de transparencia, baste señalar que el ejercicio del derecho de información por parte de los concejales reporta un beneficio, que puede ser también directo e inmediato a todos los vecinos del municipio, al permitir el control democrático de la gestión municipal y la detección de eventuales ineficiencias o de otro tipo en el empleo de los recursos públicos, y con ello la promoción de actuaciones de mejora.

Por todo ello, al no poder ser tomadas en consideración las alegaciones del Ayuntamiento, procede la estimación de la reclamación presentada por el concejal.

Noveno.- 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”.

En el caso que aquí nos ocupa, en la solicitud de acceso a la información pública se opta por la vía electrónica como medio de recibir las notificaciones, por lo que por dicha vía habría de remitirse la información al reclamante.

Dicho lo anterior, es conveniente poner de manifiesto aquí que en reiteradas Resoluciones de esta Comisión se ha señalado que la consulta personal, como medio de acceso a la información, es una forma posible de conjugar el derecho del solicitante a acceder a la información con el normal funcionamiento de las Entidades Locales, en



especial de aquellas de reducido tamaño. Ahora bien, tal y como manifestó el CTBG en su Resolución 397/2016, de 25 de noviembre, y esta Comisión de Transparencia, entre otras, en sus Resoluciones 87/2017, de 11 de agosto (expte. CT0043/2017), 114/2017, de 19 de octubre (expte. CT-0023/2017), 166/2019, de 5 de noviembre (expte. CT-0312/2018), 239/2020, de 30 de diciembre (expte. CT-139/2019), y 26/2021, de 1 de marzo (expte. CT-420/2021), la consulta personal solo se puede considerar una opción válida como medio de formalización del acceso a la información cuando sea solicitada o aceptada por el interesado.

Por tanto, puesto que en este caso el Ayuntamiento de Rioseco de Tapia ha apuntado en su informe que proporcionar la información pedida por el solicitante podría afectar al normal funcionamiento de la Entidad local, puede ofrecer a este la posibilidad de que acepte el acceso a la información mediante la consulta personal de la información pública solicitada. Durante esta consulta, o en un momento posterior, podría ser solicitada una copia de los documentos que se indiquen, la cual debería expedirse en los términos previstos en el precitado artículo 22.4 de la LTAIBG.

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 falta de acceso a la información pública solicitada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Rioseco de Tapia (León), en su condición de miembro de la Corporación municipal.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Rioseco de Tapia debe facilitar al solicitante la siguiente información:

“Desglose de los costes de personal de 2020 a 2024 (en este último ejercicio, el importe presupuestado) tanto por puesto de trabajo como por partidas (salario, antigüedad, complementos, etc.)”

Todo ello, previa disociación de los datos de carácter personal que sean irrelevantes para el ejercicio de la función del solicitante como cargo representativo local.

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

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.



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