

Expediente núm. 84/2018

Resolución núm. 33/2019

**CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
Y BUEN GOBIERNO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

COMISIÓN EJECUTIVA:

Presidente: D. Ricardo García Macho:

Vocales:

Dña. Emilia Bolinches Ribera

D. Lorenzo Cotino Hueso.

D. Carlos Flores Juberías (ponente)

En Valencia, a 27 de febrero de 2019

En respuesta a la reclamación presentada por D. [REDACTED], al amparo del artículo 24 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana mediante escrito presentado ante el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana el 30 de mayo de 2018, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES

Primero.- Según queda acreditado en la documentación que integra el expediente del presente caso, con fecha de 18 de abril de 2018 el Sr. [REDACTED] se dirigió al Sr. Secretario General del Ayuntamiento de Aldaia (Valencia) señalándole que toda vez que las resoluciones de la Alcaldía de ese municipio núms. 2018/722 de 26 de febrero y 2018/1017 de 26 de marzo habían procedido al levantamiento del reparo formulado por la Intervención en relación con una serie de gratificaciones y productividades de determinados empleados públicos, deseaba se le proporcionase copia de los “informes emitidos con carácter previo a las indicadas resoluciones” y, en particular, de los siguientes:

- 1.- Informe conjunto de Secretaría e Intervención de fecha 23 de febrero de 2016 (núm. 1/2016).
- 2.- Informe desfavorable de la Oficial Mayor a la resolución 2018/722.
- 3.- Informe de intervención de 26 de febrero de 2018 (núm. 119/2018).
- 4.- Informe desfavorable de la Oficial Mayor a la resolución 2018/1017.
- 5.- Informe de la Intervención de 26 de marzo de 2018 (núm. 175/2018)
- y 6.- Documento contable que formalice los pagos de las cantidades reconocidas en ambas resoluciones.

Todo ello “al fin de analizar el alcance de estos informes y el cumplimiento de la legalidad”

Segundo.- Al objeto de brindar una respuesta ajustada a Derecho a esta solicitud de acceso a la información pública, y toda vez que a juicio de la administración requerida en la misma se solicitaban copia de documentos que contenían datos de empleados públicos, por parte del Ayuntamiento de Aldaia se procedió con fecha de 23 de mayo de 2018 a elevar al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana una consulta al respecto, procediendo acto seguido a informar al reclamante de ese extremo y a comunicarle la suspensión del procedimiento por el iniciado hasta en tanto no fuera resuelta la consulta, todo ello al amparo de lo previsto en el art- 21 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Tercero.- Contra la dicha resolución, el Sr. [REDACTED] dirigió una nueva petición –la ya mencionada de 30 de mayo de 2018, ante este Consejo– señalando la improcedencia de la consulta formulada por el Ayuntamiento de Aldaia a la vista del carácter público del contenido de los documentos solicitados, y de su no incardinación en la categoría de documentos accesorios, y solicitando de este Consejo:

- a) Que tenga interpuesta reclamación contra el Ayuntamiento de Aldaia por el incumplimiento de la obligación de facilitarle la información solicitada en su escrito de 18 de abril de 2018 y “formulada denuncia por incumplimiento de la obligación de facilitar la información”.
- b) “Que acuerde instar al Ayuntamiento a que entregue la documentación solicitada”

Cuarto.- Al objeto de brindar una respuesta adecuada a las solicitudes del reclamante, con carácter previo a la deliberación de la presente resolución por parte de este Consejo se procedió a conceder trámite de audiencia Ayuntamiento de Aldaia instándole con fecha de 12 de junio de 2018 a formular las alegaciones que considerara oportunas respecto de la cuestión por él planteada, así como a facilitar a este Consejo cualquier información relativa al asunto que pueda resultar relevante.

Quinto.- Dicho oficio resultó respondido en tiempo y forma mediante un escrito de fecha de 3 de julio de 2018 por el que la citada administración reiteró ante este Consejo la solicitud a la que se hace referencia en el numeral segundo de esta resolución, se hizo constar que por su parte no existía inconveniente en facilitar la documentación solicitada “siempre y cuando no conculque el derecho a la intimidad de los empleados públicos de este Ayuntamiento”, y se instó a este Consejo a acumular en un mismo expediente su solicitud de informe y la queja del Sr. [REDACTED]

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- Conforme al art. 24.1 en relación con el 42.1 de la Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno es el órgano competente para resolver las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información pública, con carácter previo a su impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Segundo.- Asimismo, el destinatario de la solicitud de acceso a la información pública objeto del presente recurso –el Ayuntamiento de Aldaia– se halla sin ningún género de dudas sujeto a las exigencias de la citada Ley en virtud de lo dispuesto en su art. 2.1.d), que se establece de forma expresa que sus disposiciones se aplicarán a “Las entidades integrantes de la Administración local de la Comunitat Valenciana”.

Tercero.- En tercer lugar, y dado que el art. 11 de la Ley 2/2015 establece asimismo que
“Cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, tiene derecho de acceso a la información pública, mediante solicitud previa y sin más limitaciones que las contempladas en la ley. Para el ejercicio de este derecho no será necesario motivar la solicitud ni invocar la ley.”

Cabe concluir que el Sr. [REDACTED] se halla igualmente legitimado para instar la acción garantista de este Consejo a los efectos de suplir la inacción de la administración pública reclamada.

Cuarto.- Finalmente, tampoco cabe duda de que la documentación solicitada es susceptible de ser calificada como información pública, toda vez que en virtud del artículo 4.1 de la Ley 2 (2015),

“Se entiende por información pública el conjunto de contenidos o documentos que obren en poder de cualquiera de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”,

Por lo que parece evidente que los documentos que aquí nos ocupan cae plenamente dentro de esa categoría.

Solamente, cabría la posibilidad de hacer algún tipo de salvedad respecto del último documento solicitado “Documento contable que formalice los pagos de las cantidades reconocidas en ambas resoluciones”, puesto que este documento, si bien no en si mismo, si puede contener información que afecta directamente a los destinatarios de la información que en ningún caso se considera información pública, y que por lo tanto, no puede ser objeto de control para salvaguardar los intereses públicos, entendiendo en estos casos el pago efectivo que se realiza a una concreta cuenta bancaria o el momento exacto en el que se procede al pago.

Quinto.- Entrando en el fondo de la cuestión, procede en primer lugar resolver la cuestión de fondo que motiva la personación del reclamante ante este Consejo y, en consecuencia, determinar si la pretensión del Sr. [REDACTED] de que le fuera entregada la documentación por él solicitada al Ayuntamiento de Aldaia tenía o no fundamento. Lo que a su vez exige dilucidar (a) si los citados informes contienen datos personales de empleados públicos, y (b) si los citados informes son o no de carácter accesorios o por el contrario resultan preceptivos.

Sexto.- Por lo que hace a la primera controversia, es menester partir del hecho de las resoluciones a cuya fundamentación se enderezaron los escritos solicitados por el Sr. [REDACTED] se encuentran ya en manos del peticionario, puesto que tal y como señala la consulta, las Resoluciones de Alcaldía 2018/722 de 26 de febrero y 2018/1017 de 26 de marzo, ya obran en poder del mismo, señalándose que lo que es objeto de solicitud por su parte –y de consulta por parte de la administración reclamada– es el acceso a los informes que forman parte del expediente. Como también conviene tener presente que su entrega no es objetada por el Ayuntamiento, que de manera expresa ha señalado su predisposición a facilitar los citados informes.

Llegados a este punto y dado que existe desde el año 2015 un criterio interpretativo del Consejo de Transparencia estatal suscrito de manera conjunta con la Agencia Española de Protección de Datos, parece razonable tomarlo en consideración. El citado criterio interpretativo señala expresamente que la información referente a las retribuciones vinculadas a la productividad o al rendimiento -con identificación o no de sus perceptores- y la información relativa al complemento de productividad o incentivo al rendimiento percibido por uno o varios funcionarios o empleados públicos determinados constituye información pública. El criterio recalca que siempre que la información sea determinada a *posteriori*, es decir, una vez verificado el rendimiento o productividad, debe ser considerada como información pública. Por lo tanto, y siendo que esta información obra en poder de la administración debe ser considerada como tal y ser facilitada.

De este modo, no parece que haya un argumento en contra de facilitar los informes que sustentaron el expediente administrativo, toda vez que se trata de expedientes administrativos que culminaron en Resoluciones de Alcaldía – documentación que ya obra en poder del peticionario–, por que lo es claro que se trata de periodos vencidos. Al hilo de esta última cuestión, el criterio interpretativo recalca que se deberá hacer la expresa advertencia de que corresponde a un periodo determinado y que no tiene porque percibirse en el futuro con la misma cuantía.

El criterio interpretativo señala que cuando se incluya la identificación de todos o de alguno de los perceptores, deberá realizarse la ponderación de intereses y derechos prevista en el Art. 15.3 de la Ley 19/2013, y resolverse de acuerdo con los criterios que se exponen en los puntos anteriores del criterio – y sobre los que se analizará seguidamente -, entendiendo este Consejo, que dado que la parte de la Información ya obra en poder del peticionario, al tener las Resoluciones de Alcaldía que determinan el reconocimiento de la citada situación en favor de unos determinados perceptores, la ponderación ya debió haberse efectuado por la Corporación, de no haber sido así, lógicamente el Ayuntamiento al facilitar ahora los informes que obran en el Expediente debe actuar de manera ajustada a la protección que asiste a los perceptores.

En concreto, el criterio interpretativo partiendo de la base de que la información referida al puesto de trabajo desempeñado por uno o varios empleados o funcionarios públicos o a las retribuciones asignadas a uno a varios puesto de trabajo deben ser consideradas como información pública, recalca, que aun esta circunstancia se ve más justificada cuando se trate de puestos de especial confianza en los que debe primar el interés público sobre el control de los fondos públicos. La única advertencia que se

hace al respecto es que cuando se trate de información sobre retribuciones se facilitará en computo anual y en términos íntegros. En el caso específico de esta consulta no se detalla a quien se refiere la información, solamente se señala que se hace una genérica alusión a que las Resoluciones de Alcaldía contienen el levantamiento del reparo de intervención relativo a gratificaciones y productividades de determinados empleados públicos.

Dado que el Ayuntamiento sí que es conocedor de los beneficiarios concretos de las gratificaciones y productividades y de las circunstancias concretas que avalan estos conceptos, si fuera el caso y en los citados informes objeto de acceso a la información se contuviera algún tipo de dato relativo a circunstancias concretas de especial protección -p. ej. Víctima de violencia de género- se deberá desaconsejar el suministro de información sin una previa disociación de datos.

Séptimo.- Por lo que hace a la segunda controversia, cabe subrayar que todos los informes solicitados por el reclamante lo son de funcionarios con habilitación nacional, que tal y como establece el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, son los encargados de llevar a cabo las funciones reservadas de control. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, ha consagrado como funciones necesarias en todas las Corporaciones Locales y, reservadas a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, las funciones de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo y, de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y contabilidad, tesorería y recaudación.

A la vista de la trascendental misión de garantes del respeto a la ley que las citadas normas atribuyen a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, y del hecho de que las Resoluciones de Alcaldía núms. 2018/722 de 26 de febrero y 2018/1017 de 26 de marzo hubieran procedido al levantamiento de los reparos formulados por la Intervención en relación con una serie de gratificaciones y productividades de determinados empleados públicos, cabe concluir que la consulta de dichos informes resulta insoslayable para calibrar debidamente el contenido de las resoluciones de alcaldía mencionadas, con lo que acceder a la solicitud del reclamante parece esencial para procurar la finalidad de control que persigue la normativa sobre transparencia, permitiéndole efectuar un control sobre la acción de los responsables públicos, que en un caso concreto se apartan de los criterios determinados por los funcionarios habilitados para el control de la acción interventora. Más aún, el hecho de que las citadas resoluciones de alcaldía no se sustentaran, sino que –al contrario– se apartaran del criterio establecido en los informes que realizaron aquellos funcionarios públicos que tienen encomendadas precisamente la función de control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria y función de contabilidad, confiere a estos una singularidad no susceptible de etiquetarlos como simples documentos preparatorios o de carácter accesorio.

Octavo.- Restaría por resolver la primera de las solicitudes del Sr. [REDACTED], quien entendió improcedente la decisión del Ayuntamiento de Aldaia de suspender la resolución del caso por él planteado en tanto no fuera respondida por parte de este Consejo su solicitud de informe de fecha 23 de mayo de 2018; y que en consecuencia solicita se tenga por interpuesta reclamación contra el mismo por el incumplimiento de la obligación de facilitarle la información solicitada en su escrito de 18 de abril de 2018 y “formulada denuncia por incumplimiento de la obligación de facilitar la información”. A este respecto procede señalar que si bien por un lado resulta loable la intención con la que el Sr. Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Aldaia se dirigió en la citada fecha a este Consejo, haciéndole patentes sus dudas respecto de la respuesta a dar al reclamante y solicitándole la clarificación de la extensión de sus obligaciones al respecto, no lo es menos que su decisión de posponer la respuesta a la solicitud del Sr. [REDACTED] en tanto no hubiera recibido respuesta de este Consejo carece de base jurídica. Y es que, en efecto, el artículo 22 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas a la que alude el propia administración reclamada en su respuesta al reclamante, no ampara –quizás por la insuficiencia de la propia ley, anterior a la de Transparencia– la suspensión del plazo para brindarle respuesta en el caso que ahora nos ocupa, toda vez que este Consejo no es un órgano de la Unión Europea (hipótesis contemplada en

el apartado b) ni su informe es preceptivo (hipótesis contemplada en el apartado c), ni el mismo es un órgano jurisdiccional (hipótesis contemplada en el apartado g).

Aun así, el hecho de que este Consejo carezca de competencias sancionadoras hace inviable que la solicitud del reclamante pueda traducirse en un reproche jurídico que vaya más allá del que se encuentra en el párrafo que antecede.

RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, acuerda

Primero.- Estimar parcialmente la reclamación presentada con fecha de 30 de mayo de 2018 por D. [REDACTED], e instar al Ayuntamiento de Aldaia a proporcionar al reclamante, en el plazo máximo de un mes, los documentos identificados con los numerales 1 a 5 en el antecedente primero de esta resolución.

Segundo.- Desestimar la reclamación presentada con fecha de 30 de mayo de 2018 por D. [REDACTED] en lo relativo a la exigencia de responsabilidades por el incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Aldaia de la obligación de facilitar la información

Tercero.- Invitar al reclamante a que comunique a este Consejo cualquier incidencia que surja respecto de la ejecución de esta resolución y que pueda perjudicar sus derechos e intereses.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

Ricardo García Macho