

Expedient núm. 84/2018

Resolució núm. 33/2019

**CONSELL DE TRANSPARÈNCIA, ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA
I BON GOVERN DE LA COMUNITAT VALENCIANA**

COMISSIÓ EXECUTIVA:

President: Sr. Ricardo García Macho:

Vocals:

Sra. Emilia Bolinches Ribera

Sr. Lorenzo Cotino Hueso.

Sr. Carlos Flores Juberías (ponent)

València, 27 de febrer de 2019

En resposta a la reclamació presentada pel Sr. [REDACTED], a l'empara de l'article 24 de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana mitjançant escrit presentat davant el Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern de la Comunitat Valenciana el 30 de maig de 2018, tenint en compte els antecedents i fonaments jurídics que s'especifiquen a continuació, la Comissió Executiva del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern de la Comunitat Valenciana adopta la següent

RESOLUCIÓ

ANTECEDENTS

Primer.- Segons queda acreditat en la documentació que integra l'expedient d'aquest cas, amb data de 18 d'abril de 2018 el Sr. [REDACTED] es va dirigir al secretari general de l'Ajuntament d'Aldaia (València) i li va assenyalar que atès que les resolucions de l'Alcaldia d'aquest municipi núm. 2018/722, de 26 de febrer i 2018/1017 de 26 de març havien procedit a l'aixecament de l'objecció formulada per la Intervenció en relació amb una sèrie de gratificacions i productivitats de determinats empleats públics, desitjava que se li proporcionara còpia dels "informes emesos amb caràcter previ a les indicades resolucions" i, en particular, dels següents:

- 1.- Informe conjunt de Secretaria i Intervenció de data 23 de febrer de 2016 (núm. 1/2016).
- 2.- Informe desfavorable de l'oficial major a la resolució 2018/722.
- 3.- Informe d'Intervenció de 26 de febrer de 2018 (núm. 119/2018).
- 4.- Informe desfavorable de l'oficial major a la resolució 2018/1017.
- 5.- Informe de la Intervenció de 26 de març de 2018 (núm. 175/2018)
- i 6.- Document comptable que formalitze els pagaments de les quantitats reconegudes en totes dues resolucions.

Tot això a fi d'analitzar l'abast d'aquests informes i el compliment de la legalitat

Segon.- A fi de brindar una resposta ajustada a Dret a aquesta sol·licitud d'accés a la informació pública, i atès que segons el parer de l'administració requerida en aquesta se sol·licitava còpia de documents que contenien dades d'empleats públics, per part de l'Ajuntament d'Aldaia es va procedir amb data de 23 de maig de 2018 a elevar al Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern de la Comunitat Valenciana una consulta sobre aquest tema, i es va procedir tot seguit a informar el reclamant d'aquest extrem i a comunicar-li la suspensió del procediment per l'iniciat fins que no fóra resolta la consulta, tot això a l'empara del que es preveu en l'art.- 21 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local.

Tercer.- Contra aquesta resolució, el Sr. [REDACTED] va dirigir una nova petició –la ja esmentada de 30 de maig de 2018, davant aquest Consell– i assenyala la improcedència de la consulta formulada per l'Ajuntament d'Aldaia a la vista del caràcter públic del contingut dels documents sol·licitats, i de la seua no incardinació en la categoria de documents accessoris, i sol·licita d'aquest Consell:

- a) Que tinga interposada reclamació contra l'Ajuntament d'Aldaia per l'incompliment de l'obligació de facilitar-li la informació sol·licitada en el seu escrit de 18 d'abril de 2018 i “formulada denúncia per incompliment de l'obligació de facilitar la informació”.
- b) “Que acorde instar l'Ajuntament que entregue la documentació sol·licitada”

Quart.- A fi de brindar una resposta adequada a les sol·licituds del reclamant, amb caràcter previ a la deliberació d'aquesta resolució per part d'aquest Consell es va procedir a concedir tràmit d'audiència a l'Ajuntament d'Aldaia instant-lo amb data de 12 de juny de 2018 a formular les alegacions que considerara oportunes respecte de la qüestió que aquest planteja, així com a facilitar a aquest Consell qualsevol informació relativa a l'assumpte que puga resultar rellevant.

Cinqué.- Aquest ofici va resultar respost dins del termini i en la forma escaient mitjançant un escrit de data de 3 de juliol de 2018 pel qual la citada administració va reiterar davant aquest Consell la sol·licitud a la qual es fa referència en el numeral segon d'aquesta resolució, es va fer constar que per la seua part no existia inconvenient a facilitar la documentació sol·licitada “sempre que no conculque el dret a la intimitat dels empleats públics d'aquest ajuntament”, i es va instar aquest Consell a acumular en un mateix expedient la seua sol·licitud d'informe i la queixa del Sr. [REDACTED].

FONAMENTS JURÍDICS

Primer.- Conforme a l'art. 24.1 en relació amb el 42.1 de la Llei 2/2015 de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana, la Comissió Executiva del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern és l'òrgan competent per a resoldre les reclamacions que es presenten en el marc d'un procediment d'accés a la informació pública, amb caràcter previ a la seua impugnació en la jurisdicció contenciosa administrativa.

Segon.- Així mateix, la persona destinatària de la sol·licitud d'accés a la informació pública objecte d'aquest recurs –l'Ajuntament d'Aldaia– es troba sense cap gènere de dubtes subjecte a les exigències de la citada llei en virtut del que es disposa en l'art. 2.1.d), que s'estableix de forma expressa que les seues disposicions s'aplicaran a “Les entitats integrants de l'Administració local de la Comunitat Valenciana”.

Tercer.- En tercer lloc, i atès que l'art. 11 de la Llei 2/2015 estableix així mateix que
“Qualsevol ciutadà o ciutadana, a títol individual o en representació de qualsevol organització legalment constituïda, té dret d'accés a la informació pública, mitjançant sol·licitud prèvia i sense més limitacions que les contemplades en la llei. Per a l'exercici d'aquest dret no serà necessari motivar la sol·licitud ni invocar la llei.”

Cal concloure que el Sr. [REDACTED] es troba igualment legitimat per a instar l'acció garantista d'aquest Consell a l'efecte de suplir la inacció de l'administració pública reclamada.

Quart.- Finalment, tampoc hi ha dubte que la documentació sol·licitada és susceptible de ser qualificada d'informació pública, atès que en virtut de l'article 4.1 de la Llei 2 (2015),

“S'entén per informació pública el conjunt de continguts o documents que hi ha en poder de qualsevol dels subjectes inclosos en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei i que hagen sigut elaborats o adquirits en l'exercici de les seues funcions”,

Per això sembla evident que els documents que ací ens ocupen cauen plenament dins d'aquesta categoria.

Solament, hi hauria la possibilitat de fer algun tipus d'excepció respecte de l'últim document sol·licitat “Document comptable que formalitze els pagaments de les quantitats reconegudes en totes dues

resolucions”, ja que aquest document, si bé no en si mateix, si pot contindre informació que afecta directament les persones destinatàries de la informació que en cap cas es considera informació pública, i que per tant, no pot ser objecte de control per a salvaguardar els interessos públics, entenent en aquests casos el pagament efectiu que es realitza a un compte bancari concret o el moment exacte en què es procedeix al pagament.

Cinqué.- Entrant en el fons de la qüestió, correspon en primer lloc resoldre la qüestió de fons que motiva la personació del reclamant davant aquest Consell i, en conseqüència, determinar si la pretensió del Sr. [REDACTED] que li fóra entregada la documentació per ell sol·licitada a l'Ajuntament d'Aldaia tenia o no fonament. El que al seu torn exigeix dilucidar (a) si els citats informes contenen dades personals d'empleats públics, i (b) si els citats informes són o no de caràcter accessori o per contra resulten preceptius.

Sisé.- Pel que fa a la primera controvèrsia, cal partir del fet de les resolucions a la fonamentació de les quals es van redreçar els escrits sol·licitats pel Sr. [REDACTED] que es troben ja en mans del peticionari, ja que tal com assenyala la consulta, les resolucions d'Alcaldia 2018/722 de 26 de febrer i 2018/1017 de 26 de març, ja es troben en poder d'aquest, i s'assenyala que el que és objecte de sol·licitud per la seua part –i de consulta per part de l'administració reclamada– és l'accés als informes que formen part de l'expedient. Com també convé tindre present que el seu lliurament no és objectada per l'Ajuntament, que de manera expressa ha assenyalat la seua predisposició a facilitar els citats informes.

Arribats a aquest punt i atès que existeix des de l'any 2015 un criteri interpretatiu del Consell de Transparència estatal subscrit de manera conjunta amb l'Agència Espanyola de Protecció de Dades, sembla raonable prendre'l en consideració. El citat criteri interpretatiu assenyala expressament que la informació referent a les retribucions vinculades a la productivitat o al rendiment -amb identificació o no dels seus perceptors– i la informació relativa al complement de productivitat o incentiu al rendiment percebut per un o diversos funcionaris o empleats públics determinats constitueix informació pública. El criteri recalca que sempre que la informació siga determinada a posteriori, és a dir, una vegada verificat el rendiment o productivitat, ha de ser considerada com a informació pública. Per tant, i sent que aquesta informació es troba en poder de l'administració ha de ser considerada com a tal i ser facilitada.

D'aquesta manera, no sembla que hi haja un argument en contra de facilitar els informes que van sustentar l'expedient administratiu, atès que es tracta d'expedients administratius que van culminar en resolucions d'Alcaldia – documentació que ja es troba en poder del peticionari–, perquè està clar que que es tracta de períodes vençuts. Al fil d'aquesta última qüestió, el criteri interpretatiu recalca que s'haurà de fer l'expres advertiment que correspon a un període determinat i que no té perquè percebre's en el futur amb la mateixa quantia.

El criteri interpretatiu assenyala que quan s'incloua la identificació de tots o d'algun dels perceptors, haurà de realitzar-se la ponderació d'interessos i drets prevista en l'art. 15.3 de la Llei 19/2013, i resoldre's d'acord amb els criteris que s'exposen en els punts anteriors del criteri – i sobre els que s'analitzarà seguidament -, entenent aquest Consell, que atès que la part de la informació ja està en poder del peticionari, en tindre les resolucions d'Alcaldia que determinen el reconeixement de la citada situació en favor d'uns determinats perceptors, la ponderació ja degué haver-se efectuat per la corporació, si no haguera sigut així, lògicament l'Ajuntament en facilitar ara els informes que estan en l'expedient ha d'actuar de manera ajustada a la protecció que assisteix els perceptors.

En concret, el criteri interpretatiu partint de la base que la informació referida al lloc de treball exercit per un o diversos empleats o funcionaris públics o a les retribucions assignades a un o a diversos llocs de treball han de ser considerades com a informació pública, recalca, que fins i tot aquesta circumstància es veu més justificada quan es tracte de llocs d'especial confiança en els quals ha de prevaldre l'interès públic sobre el control dels fons públics. L'únic advertiment que es fa sobre aquest tema és que quan es tracte d'informació sobre retribucions es facilitarà en còmput anual i en termes íntegres. En el cas específic d'aquesta consulta no es detalla a qui es refereix la informació, solament

s'assenyala que es fa una al·lusió genèrica al fet que les resolucions d'Alcaldia contenen l'aixecament de l'objecció d'intervenció relatiu a gratificacions i productivitats de determinats empleats públics.

Atès que l'Ajuntament sí que és coneixedor dels beneficiaris concrets de les gratificacions i productivitats i de les circumstàncies concretes que avalen aquests conceptes, si fora el cas i en els citats informes objecte d'accés a la informació es continguera algun tipus de dada relativa a circumstàncies concretes d'especial protecció -p. ex. Víctima de violència de gènere- s'haurà de desaconsellar el subministrament d'informació sense una prèvia dissociació de dades.

Seté.- Pel que fa a la segona controvèrsia, cal subratllar que tots els informes sol·licitats pel reclamant ho són de funcionaris amb habitació nacional, que tal com estableix el Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració Local amb habilitació de caràcter nacional, són els encarregats de dur a terme les funcions reservades de control. La Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, ha consagrat com a funcions necessàries en totes les corporacions locals i, reservades a funcionaris d'Administració Local amb habilitació de caràcter nacional, les funcions de secretaria, comprensiva de la fe pública i l'assessorament legal preceptiu i, de control i fiscalització interna de la gestió economicofinancera i pressupostària, i comptabilitat, tresoreria i recaptació.

A la vista de la transcendental missió de garants del respecte a la llei que les citades normes atribueixen als funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, i del fet que les resolucions d'Alcaldia núm. 2018/722 de 26 de febrer i 2018/1017, de 26 de març, hagueren procedit a l'aixecament de les objeccions formulades per la Intervenció en relació amb una sèrie de gratificacions i productivitats de determinats empleats públics, cal concloure que la consulta d'aquests informes resulta indefugible per a calibrar degudament el contingut de les resolucions d'Alcaldia esmentades, amb què accedir a la sol·licitud del reclamant sembla essencial per a procurar la finalitat de control que persegueix la normativa sobre transparència, permetent-li efectuar un control sobre l'acció dels responsables públics, que en un cas concret s'aparten dels criteris determinats pels funcionaris habilitats per al control de l'acció interventora. Més encara, el fet que les citades resolucions d'Alcaldia no se sustentaren, sinó que –al contrari– s'apartaren del criteri establert en els informes que van realitzar aquells funcionaris públics que tenen encomanades precisament la funció de control i fiscalització interna de la gestió economicofinancera i pressupostària i funció de comptabilitat, confereix a aquests una singularitat no susceptible d'etiquetar-los com a simples documents preparatoris o de caràcter accessori.

Huité.- Restaria per resoldre la primera de les sol·licituds del Sr. [REDACTED] qui va entendre improcedent la decisió de l'Ajuntament d'Aldaia de suspendre la resolució del cas per ell plantejat en tant no fóra resposta per part d'aquest Consell la seua sol·licitud d'informe de data 23 de maig de 2018; i que en conseqüència sol·licita que es tinga per interposada reclamació contra aquest per l'incompliment de l'obligació de facilitar-li la informació sol·licitada en el seu escrit de 18 d'abril de 2018 i “formulada denúncia per incompliment de l'obligació de facilitar la informació”.

Pel que fa a això, correspon assenyalar que si bé d'una banda resulta lloable la intenció amb la qual el Sr. alcalde president de l'Ajuntament d'Aldaia es va dirigir en la citada data a aquest Consell, i els va fer patents els seus dubtes respecte de la resposta que havia de donar al reclamant, sol·licitant-li la clarificació de l'extensió de les seues obligacions sobre aquest tema, no ho és menys que la seua decisió de posposar la resposta a la sol·licitud del Sr. [REDACTED] en tant no haguera rebut resposta d'aquest Consell manca de base jurídica. I és que, en efecte, l'article 22 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques a la qual al·ludeix la mateixa administració reclamada en la seua resposta al reclamant, no empara –potser per la insuficiència de la mateixa llei, anterior a la de Transparència– la suspensió del termini per a brindar-li resposta en aquest cas, atès que aquest Consell no és un òrgan de la Unió Europea (hipòtesi contemplada en l'apartat b) ni el seu informe és preceptiu (hipòtesi contemplada en l'apartat c), ni el mateix és un òrgan jurisdiccional (hipòtesi contemplada en l'apartat g).

Així i tot, el fet que aquest Consell manque de competències sancionadores fa inviable que la sol·licitud del reclamant pugua traduir-se en un retret jurídic que vaja més enllà del que es troba en el paràgraf anterior.

RESOLUCIÓ

En atenció als antecedents i fonaments jurídics descrits, la Comissió Executiva del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, acorda

Primer.- Estimar parcialment la reclamació presentada amb data de 30 de maig de 2018 pel Sr. [REDACTED], i instar l'Ajuntament d'Aldaia a proporcionar al reclamant, en el termini màxim d'un mes, els documents identificats amb els numerals 1 a 5 en l'antecedent primer d'aquesta resolució.

Segon.- Desestimar la reclamació presentada amb data de 30 de maig de 2018 pel Sr. [REDACTED] quant a l'exigència de responsabilitats per l'incompliment per part de l'Ajuntament d'Aldaia de l'obligació de facilitar la informació.

Tercer.- Convidar el reclamant al fet que comuniqui a aquest Consell qualsevol incidència que sorgisca respecte de l'execució d'aquesta resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es podrà interposar recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, en el termini de dos mesos comptats des de l'endemà a la seua notificació, de conformitat amb el que s'estableix en els articles 10 i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

EL PRESIDENT DEL CONSELL DE TRANSPARÈNCIA ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA I BON GOVERN

Ricardo García Macho