



## **Reclamación 9/2017**

**Resolución 31/2017, de 18 de diciembre de 2017, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a la falta de resolución por el Ayuntamiento de Villamayor de Gállego (Zaragoza) del acceso a la información pública solicitada.**

**VISTA** la Reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de la Provincia de Zaragoza, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente Resolución,

### **I. ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 25 de febrero de 2017, el Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de la provincia de Zaragoza (en adelante COSITAL), presentó en el Registro Electrónico del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego (Zaragoza), escrito en el que solicitaba el acceso y copia de la siguiente documentación:



- a) Acuerdos de reconocimiento o autorización de compatibilidad de tres concretos empleados públicos municipales.
- b) Certificación de la totalidad de las retribuciones percibidas por los titulares de los puestos de trabajo «Secretaría», «Intervención» y «Técnico de Administración General», durante los ejercicios 2016 y 2015, en concepto de complemento de productividad, gratificaciones por servicios extraordinarios e indemnizaciones por razón de servicio, o conceptos análogos equiparables en caso de personal laboral.
- c) Encargos profesionales o contrataciones adjudicadas por el Ayuntamiento de Villamayor de Gállego a «CGMS ARAGÓN, S.L.», así como a los empleados públicos ocupantes de los mencionados puestos en los últimos cuatro años.
- d) Facturas o documentos equivalentes emitidos por «CGMS ARAGÓN, S.L.» y por los empleados citados que tengan por destinatario al Ayuntamiento de Villamayor de Gállego, así como las correspondientes órdenes de transferencia, en los últimos cuatro años.

**SEGUNDO.-** El 12 de mayo de 2017, el Presidente de COSITAL presenta reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR) en el que se refiere a la solicitud descrita en el antecedente primero y señala, en síntesis lo siguiente:

- a) Que la documentación solicitada es de libre acceso, siendo parte de la misma de inclusión obligatoria en el Portal de Transparencia de esa Administración, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia



de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015).

- b) Que transcurrido el plazo de un mes previsto en el artículo 31 de la Ley 8/2015 no se ha dado respuesta alguna a la solicitud citada.

**TERCERO.-** El 15 de mayo de 2017, el CTAR solicita, mediante correo electrónico al Ayuntamiento de Villamayor de Gállego, que informe sobre los fundamentos de la decisión adoptada y realice las alegaciones que considere oportunas, en el plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción de la comunicación.

**CUARTO.-** El 16 de mayo de 2017, el Ayuntamiento de Villamayor de Gállego, remite requerimiento de subsanción a este Consejo, esgrimiendo la obligación de las Administraciones Públicas de relacionarse por medios electrónicos de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015) y solicita que la documentación se presente por medios electrónicos.

**QUINTO.-** El 18 de mayo de 2017, se reitera la petición de informe al Ayuntamiento de Villamayor de Gállego mediante correo certificado.

**SEXTO.-** El 2 de junio de 2017 el Ayuntamiento de Villamayor de Gállego comunica a este Consejo de Transparencia que transcurrido el plazo legal sin que se haya presentado la documentación (petición



de informe) por medios electrónicos se procede al archivo del expediente.

**SÉPTIMO.-** El 14 de junio de 2017, el Ayuntamiento de Villamayor de Gállego confirma la recepción de la solicitud de informe realizada por este Consejo mediante correo certificado. No obstante, realizado requerimiento y transcurrido el plazo para la subsanación solicitada, se procede al archivo del expediente, al no haberse realizado la solicitud de informe a través de medios electrónicos.

## **II. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El artículo 24.6 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, Ley 19/2013) atribuye la competencia para conocer de las reclamaciones que regula, al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, *«salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley»*. Esta disposición adicional establece: *«1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 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 (...)»*.



De acuerdo con lo anterior, el artículo 36 de la Ley 8/2015 atribuye al Consejo de Transparencia de Aragón la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones en la materia del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego.

**SEGUNDO.-** Antes de analizar la cuestión de fondo, debe realizarse una primera consideración respecto a la posición adoptada por el Ayuntamiento de Villamayor de Gállego al no haber remitido el informe relativo a los hechos objeto de la reclamación. La negativa a la remisión del citado informe alude a la obligación que tienen las personas jurídicas de relacionarse por medios electrónicos, establecida en el artículo 14 de la Ley 39/2015.

Respecto a esta cuestión, hay que señalar que si bien es cierto que la Ley 39/2015 ha supuesto un evidente avance hacia la realización efectiva de la Administración electrónica, ésta no puede efectuarse de forma automática, sino que obviamente requiere la implantación de la tecnología y los medios necesarios para garantizar la interoperabilidad y la plena comunicación electrónica entre Administraciones Públicas. Por ello, es inadmisibles el posicionamiento adoptado por el Ayuntamiento de Villamayor de Gállego.

El informe se solicitó tanto por correo electrónico como por correo certificado, es decir, se tiene plena constancia de su recepción por parte del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego, sin que hasta la fecha se haya obtenido respuesta alguna respecto al objeto de la



reclamación. Debe tenerse en cuenta además, que las relaciones interadministrativas se basan entre otros, en el principio de colaboración recogido en los artículos 140 a 142 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 40/2015). En concreto, el artículo 142 establece la obligación de suministrar información que se halle a disposición de la entidad a la que se dirige la solicitud y que la Administración solicitante precise disponer para el ejercicio de sus competencias.

Por último, no puede ignorarse que este Consejo ya se pronunció en la ejecución de la Resolución 6/2017, de 27 de marzo, respecto a la aplicación del artículo 14 de la Ley 39/2015, concluyendo que el Consejo de Transparencia de Aragón no tiene encaje en los sujetos detallados en el precepto.

**TERCERO.-** Asimismo, en lo que respecta al tratamiento dado por el Ayuntamiento de Villamayor de Gállego a la solicitud de información inicial, deben realizarse algunas consideraciones, puesto que tal como se desprende de la reclamación presentada, ésta se realizó el 25 de marzo de 2017, sin que el Ayuntamiento procediera a dar respuesta alguna al solicitante. En este sentido, vuelve a ser preciso recordar las normas procedimentales contenidas en la Ley 8/2015, en relación con la recepción de la solicitud y los plazos para resolver. Conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 8/2015:

*«Recibida la solicitud, el órgano competente para su tramitación informará a los y las solicitantes, en comunicación que les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la entrada de la solicitud en*



su registro, de: a) *La fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.*

b) *El plazo máximo para la resolución y notificación.*

c) *Los efectos que pueda producir el silencio administrativo.*

d) *Si la solicitud se refiere a información que no obra en poder del órgano al que se ha dirigido y este conoce al competente, deberá remitirle la solicitud e indicar en la comunicación al solicitante la fecha de la remisión e identificación del órgano al que se ha dirigido.*

e) *Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.*

f) *Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se le comunicará del traslado a estos para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas».*

Del mismo modo, el artículo 31 de la Ley 8/2015 prevé respecto a los plazos para resolver:

*«1. La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá*



*ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

*2. Si en el plazo máximo establecido no se hubiera notificado resolución expresa, el interesado o la interesada podrá entender estimada la solicitud, salvo con relación a la información cuya denegación, total o parcial, viniera expresamente impuesta en una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o en una norma de derecho comunitario».*

Estas normas procedimentales han sido reiteradas por este Consejo, en diversas Resoluciones, concretamente: Resolución 1/2016, de 12 de septiembre; Resolución 2/2017, de 27 de febrero; Resolución 4/2017, de 27 de febrero; Resolución 7/2017, de 27 de marzo; Resolución 9/2017, de 2 de mayo; Resolución 12/2017, de 2 de mayo; Resolución 18/2017, de 27 de julio y Resolución 26/2017, de 6 de noviembre.

Es necesario insistir en la importancia de estos preceptos, de obligado cumplimiento y que permiten al solicitante conocer la recepción de su solicitud así como los plazos para que ésta sea atendida, con el fin de garantizar el adecuado ejercicio del derecho de acceso reconocido a todos los ciudadanos.

Conviene además recordar que todos los órganos y entidades incluidos en el artículo 4 de la Ley 8/2015, entre ellos las entidades que integran la Administración Local, están obligados a resolver expresamente las solicitudes de acceso a la información pública que



les sean planteadas, y que el incumplimiento reiterado de las obligaciones contenidas en el Título I de la norma puede ser constitutivo de infracción, según dispone el artículo 41.3 de la Ley 8/2015.

**CUARTO.-** Analizadas las cuestiones procedimentales, procede considerar el fondo de la reclamación presentada.

En primer lugar, la información solicitada se refiere a los acuerdos de reconocimiento o autorización de compatibilidad de varios empleados municipales. En este sentido, debe recordarse que la Ley 19/2013, entre las obligaciones de publicidad activa exigidas a las entidades de la Administración Local, incluye la relativa a la información económica, presupuestaria y estadística. En concreto, se establece que los sujetos obligados deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria, entre los que se encuentran:

*«g) Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local».*

Por su parte, la Ley 8/2015, en el artículo 12.3, prevé respecto a la información institucional y organizativa la obligatoriedad de las Administraciones aragonesas de publicar: *«d) Las resoluciones de*



*autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos y las empleadas públicas».*

A tenor de los preceptos citados, debe concluirse que la información solicitada se encuentra sujeta al régimen de publicidad activa, es decir, debe ser publicada de forma periódica, veraz, objetiva, accesible, comprensible y actualizada, con el fin de garantizar la transparencia de las actividades relacionadas con el funcionamiento y el control de la actuación pública por parte de la sociedad, así como para favorecer la participación ciudadana en las políticas públicas, tal como establece el artículo 11 de la Ley 8/2015.

En consecuencia, la información solicitada relativa a la compatibilidad de los empleados públicos del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego, deben publicarse en su sede electrónica. En este punto, debe destacarse que una vez consultada ésta, se ha comprobado que en el apartado relativo a la información institucional, aparece la resolución de reconocimiento de compatibilidad de una de las empleadas públicas a las que se refiere la reclamación. En ella, se reconoce la compatibilidad para el desempeño del ejercicio de la abogacía con su puesto de personal laboral en el Ayuntamiento. No aparece, sin embargo, información relativa al resto de empleados a los que se refiere la reclamación.

Ahora bien, la obligatoriedad de publicar determinada información de la actividad de los sujetos obligados no impide en ningún caso que ésta pueda ser objeto de una solicitud de derecho de acceso.



Respecto a la compatibilidad entre el ejercicio del derecho de acceso y las obligaciones de publicidad activa, cabe recordar los pronunciamientos ya realizados por este Consejo (Resolución 15/2017, de 27 de julio y 21/2017, de 18 de septiembre), siguiendo el Criterio interpretativo 9/2015, de 12 de noviembre, establecido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España (en adelante CTBG), que incluye entre sus conclusiones:

*«El hecho de que una información solicitada por cualquier persona se encuentre en publicidad activa no exime de la obligación de dar una respuesta concreta en los plazos y condiciones que señale la ley».*

En definitiva, no existe duda acerca del carácter de información pública de las resoluciones de compatibilidad. De hecho, pueden encontrarse pronunciamientos al respecto adoptados tanto por el CTBG como por algunos Comisionados de transparencia de las Comunidades Autónomas. Puede destacarse la Resolución de 8 de marzo (R/0470/2015) adoptada por el CTBG respecto a los Abogados del Estado en la que se establece:

*«No obstante lo anterior, también sobre esta cuestión debe señalarse un aspecto que tan sólo ha sido mencionado tangencialmente por el reclamante pero no por la Administración. Y es la previsión expresa, dentro del capítulo de publicidad activa, esto es, de información que debe ser publicada sin necesidad de solicitud de: "las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos (...)».*



En similares términos se ha pronunciado el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en la Resolución 80/2017, de 12 junio:

*«A este respecto, es de señalar que, como recoge el artículo 10 h) LTPA, constituye una obligación de publicidad activa la información sobre "las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos".*

*Consiguientemente, de existir, la resolución de dicha compatibilidad constituye incontrovertiblemente información pública a los efectos de la Ley 1/2014, de 21 de junio, de información pública, de tal suerte que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permitan dicha limitación».*

Más recientemente, el CTBG, en su Resolución R/0075/2016, ha dejado sentado, respecto a la forma en que se hará pública esta información, con criterio plenamente compartido por este Consejo:

*«La LTAIBG habla expresamente de que lo que se debe publicar son las resoluciones de compatibilidad. Independientemente de que se pueda extraer y publicar información relevante contenida en la misma, de tal manera que sea más útil y favorable al objetivo de transparencia analizar un listado con información que documentos, lo que no puede es sustraerse de la información a publicar datos esenciales para cumplir con el objetivo de la Ley, que no es otro que el conocer la identidad de los funcionarios públicos que compatibilizan su actividad pública con otra privada. En efecto, la previsión que*



*realiza la LTAIBG de que se publicarán las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad implica que se conozca la identidad del beneficiario de dicha autorización y que estemos ante un supuesto amparado por la previsión del artículo 11 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD), que prevé que el consentimiento del titular de los datos no será necesario para la cesión de los mismos cuando dicha cesión de datos esté prevista en una norma de rango legal.*

*Además, debe señalarse que la sustitución del nombre del funcionario por sus iniciales no cumple el objetivo de salvaguardar su identidad, ya que, teniendo en cuenta que por dato personal se entiende toda información que identifique o permita identificar a una persona (cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables en los términos del artículo 3 a) de la LOPD) es claro que con las iniciales y el puesto de trabajo público que se desempeña se puede llegar a identificar al funcionario que tiene reconocida dicha compatibilidad. Por lo tanto, procede estimar la reclamación en este aspecto y conceder el acceso a las resoluciones de autorización o compatibilidad para actividad privada que afecten a funcionarios pertenecientes al cuerpo de Abogados del Estado».*

Debe estimarse, por tanto, el acceso a la información relativa a las resoluciones de compatibilidad de los empleados públicos a los que se refiere la reclamación.

**QUINTO.-** En lo que respecta a la información relativa al conjunto de las retribuciones previstas para los puestos de «Secretaría»,



«Intervención» y «Técnico de Administración General», deben realizarse varias consideraciones, puesto que la petición hace referencia a la *«totalidad de la retribuciones»*, incluyendo complementos de productividad, gratificaciones de servicios extraordinarios e indemnizaciones por razón de servicio, o conceptos análogos equiparables en caso de personal laboral.

En primer lugar, deben tenerse en cuenta las previsiones establecidas por la Ley 8/2015 en relación con las retribuciones de los empleados públicos. Así, el artículo 12.2.a), impone la obligación de publicar *«Las relaciones actualizadas de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal con indicación de sus retribuciones anuales, desglosando los diferentes complementos, en su caso, y la retribución total»*. Nos encontramos por tanto, ante información que se encuentra sujeta a obligaciones de publicidad activa, es decir, que ha de ser publicada de forma periódica, veraz, objetiva, accesible, comprensible y actualizada, con el fin de garantizar la transparencia en relación con el funcionamiento y el control de la actuación pública por parte de la sociedad, así como para favorecer la participación ciudadana en las políticas públicas, tal como se establece en el artículo 11 de la Ley 8/2015.

Ahora bien, la solicitud de información se refiere a la totalidad de retribuciones percibidas por los puestos antes citados, por lo que deben realizarse algunas precisiones respecto a cada uno de los conceptos que integran el conjunto de las retribuciones.



De conformidad con lo establecido en el artículo 22 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre:

*«1. Las retribuciones de los funcionarios de carrera se clasifican en básicas y complementarias.*

*2. Las retribuciones básicas son las que retribuyen al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, y por su antigüedad en el mismo. Dentro de ellas están comprendidas los componentes de sueldo y trienios de las pagas extraordinarias.*

*3. Las retribuciones complementarias son las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario.*

*4. Las pagas extraordinarias serán dos al año, cada una por el importe de una mensualidad de retribuciones básicas y de la totalidad de las retribuciones complementarias, salvo aquéllas a las que se refieren los apartados c) y d) del artículo 24.*

*5. No podrá percibirse participación en tributos o en cualquier otro ingreso de las Administraciones Públicas como contraprestación de cualquier servicio, participación o premio en multas impuestas, aun cuando estuviesen normativamente atribuidas a los servicios».*

Asimismo, debe destacarse la regulación establecida en el Real Decreto 61/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen



de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local (en adelante Real Decreto 61/1986), en relación con los distintos conceptos que integran las retribuciones de los empleados de la Administración Local.

A tenor de los preceptos citados, debe concluirse por una parte que existen conceptos retributivos vinculados a cada uno de los puestos descritos en la Relación de Puestos de Trabajo, que serán en todo caso publicados en los términos del artículo 12 de la Ley 8/2015, mientras que existen otros conceptos, complemento de productividad y gratificaciones extraordinarias, que se encuentran vinculados a cada una de las personas que ocupan un determinado puesto, asociados al cumplimiento de objetivos determinados, especial dedicación o realización de trabajos extraordinarios. Es este último caso, al tenerse en cuenta la concurrencia de circunstancias vinculadas a personas y no a puestos, el que puede ser susceptible de conflicto con alguno de los límites establecidos en la normativa de transparencia y que por tanto, deberá ser analizado de forma individualizada.

No obstante, sí es posible concluir respecto a la información relativa al salario y complemento de destino, la inexistencia de límites que impidan que ésta sea proporcionada al reclamante. Es más, ésta ha de ser publicada en la sede electrónica del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego. En este punto, debe admitirse que en el apartado de Transparencia de la sede electrónica del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego, puede consultarse la información relativa a las retribuciones de cada uno de los puesto de trabajo, en concreto la



relativa a las retribuciones básicas y los complementos de destino, en función del nivel asignado a cada uno de los puestos.

Dicha información se encuentra por tanto disponible para su consulta, lo que no impide que pueda ser solicitada por cualquier persona a través del ejercicio del derecho de acceso, tal como ya ha sido expuesto en el Fundamento de Derecho Cuarto.

**SEXTO.-** En lo que concierne a la información relativa al complemento de productividad y a las gratificaciones extraordinarias percibidas por quienes desempeñan los puestos de Secretaria, Intervención y Técnico de Administración General, debe analizarse el contenido de cada uno de los conceptos retributivos mencionados.

El Real Decreto 61/1986, se refiere al complemento de productividad en el artículo 5:

*«1. El complemento de productividad está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo.*

*2. La apreciación de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo.*

*3. En ningún caso las cuantías asignadas por complemento de productividad durante un período de tiempo originarán ningún tipo de derecho individual respecto a las valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos.*



4. *Las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto serán de conocimiento público, tanto de los demás funcionarios de la Corporación como de los representantes sindicales.*

5. *Corresponde al Pleno de cada Corporación determinar en el presupuesto la cantidad global destinada a la asignación de complemento de productividad a los funcionarios dentro de los límites máximos señalados en el artículo 7.2, b), de esta norma.*

6. *Corresponde al Alcalde o al Presidente de la Corporación la distribución de dicha cuantía entre los diferentes programas o áreas y la asignación individual del complemento de productividad, con sujeción a los criterios que en su caso haya establecido el Pleno, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir conforme a lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril».*

Asimismo, en relación con las gratificaciones extraordinarias, el artículo 6 prevé:

«1. *Corresponde al Pleno de la Corporación determinar en el presupuesto la cantidad global destinada a la asignación de gratificaciones a los funcionarios dentro de los límites máximos señalados en el artículo 7.2, c), de este Real Decreto.*

2. *Corresponde al Alcalde o Presidente de la Corporación la asignación individual, con sujeción a los criterios que, en su caso, haya establecido el Pleno, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir conforme a lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril.*



*3. Las gratificaciones, que en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo, habrán de responder a servicios extraordinarios realizados fuera de la jornada normal de trabajo».*

El complemento de productividad está destinado a «...retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo», por lo que necesariamente implica acceder o conocer fácilmente los datos identificativos del funcionario concreto, lo cual puede constituir una limitación del derecho de acceso, en aras de proporcionar una protección adecuada a los datos de carácter personal del empleado público.

En el caso de las gratificaciones extraordinarias, éstas responden a servicios realizados fuera de la jornada, por lo que se encuentran ligadas al desarrollo de dichas actividades por persona concreta.

Tal como establece el artículo 15 de la Ley 19/2013, respecto a la protección de los datos personales:

*«1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.*



*Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.*

*2. 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.*

*3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.*

*Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:*

*a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*



*b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.*

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

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

*4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.*

*5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso».*

A tenor de la información solicitada, los datos personales susceptibles de conocerse serían identificativos, por lo que nos encontraríamos ante el supuesto establecido en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, que implica ponderar si existe un interés público superior a la protección de los datos identificativos de los funcionarios que ocupan los puestos a los que se refiere la solicitud.

Para ello, es relevante señalar la posición adoptada por otros Comisionados de transparencia respecto a esta cuestión.



El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en la Resolución 36/2016, estableció lo siguiente:

*«Así pues, desde el punto de vista de la posible limitación del acceso al expediente de productividad, lo que debe centrar nuestra atención es comprobar si y en qué medida el mismo ha de restringirse a fin de proteger el derecho a la protección de datos personales, toda vez que en dicho expediente, para asignar el reiterado complemento, ha de figurar información de funcionarios plenamente identificados».*

Continúa la resolución, *«Considerando que los datos que puedan contenerse en los expedientes de productividad no son reconducibles a la categoría de "datos especialmente protegidos" ex art. 7.2 y 3 LOPD, ni tampoco son datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano (art. 15.2 LTAIBG), se hace evidente que al caso que nos ocupa resulta de aplicación el art. 15.3 de la LTAIBG...».*

Para concluir, *«Al acometer esta ponderación, no debe soslayarse que el examen del derecho de vista de expedientes de productividad por parte de otros funcionarios ha sido abordado en sede jurisdiccional en diversas ocasiones. Así, en la Sentencia núm. 1329/2001 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 14 diciembre, se establece al respecto que "el derecho de acceso y el de conocer las cantidades repartidas por productividad puede verse satisfecho modulándose por la Administración aquellos documentos que puedan ser conocidos por el demandante, conciliándose con las exigencias derivadas de la*



*salvaguarda del derecho a la intimidad en los términos prevenidos en el art. 37 de la Ley 30/92.”*

*Pues bien, tras efectuar dicha ponderación, este Consejo no aprecia en el presente caso un interés público que sea superior y prevalente a la protección de los datos de carácter personal de los funcionarios incluidos en el expediente de asignación del complemento de productividad; máxime cuando, como ha informado la Delegación Territorial, la asignación adscrita por tal concepto a cada funcionario fue hecha pública en la intranet del órgano, por lo que se le dio la publicidad que viene exigida por el artículo 46.3.c) de la citada Ley 6/1985».*

Asimismo, añade:

*«No obstante, y atendiendo a lo que el interesado solicita de modo expreso en sus escritos, este Consejo entiende que sí es de aplicación el apartado 4 del artículo 15 de la LTAIBG, según el cual puede ofrecerse la información solicitada llevando a cabo una previa disociación de los datos de carácter personal, evitándose así la identificación de las personas afectadas».*

Un posicionamiento similar adopta la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública –Comisionado de Transparencia en Cataluña- en la Resolución 357/2017, de 20 de noviembre de 2017, de la que procede destacar lo siguiente:

*«La última consideración, pero no menor, debe dedicarse a la ponderación del acceso a los datos personales identificativos*



*asociadas a la persona que percibe las retribuciones, que ciertamente constarían en una nómina. En la ponderación del acceso a esta información hay que tener en cuenta que ni los datos retributivos ni los datos identificativos son datos especialmente protegidos de acuerdo con el LOPD, pero ciertamente son datos que asociados unos en los otros, ofrecen un perfil económico personal cuyo acceso debe ponderarse conforme a los criterios del artículo 24 LTAIPBG. En este sentido, hay que ponderar de manera diversa la prevalencia del interés público en la divulgación de la información retributiva de los altos cargos y del personal eventual, del interés público que pueda tener la difusión de la del resto del personal, funcionario y laboral. En el primer caso, el artículo 11.1 LTAIPBG establece que se tienen que hacer públicas las retribuciones, indemnizaciones y dietas de los miembros gobierno y altos cargos, de manera individualizada, y el artículo 4.2.b LTAIPBG dispone que tienen la consideración de altos cargos al servicio de la Administración local los representantes locales y los titulares de los órganos superiores y directivos, de acuerdo con la propia legislación de régimen local. Por lo tanto, el interés público en la divulgación de la información individualizada e identificada nominalmente de las retribuciones, indemnizaciones, dietas y cualquier complemento retributivo de los miembros del gobierno municipal, si lo perciben, así como de los altos cargos y del personal eventual o de confianza del Ayuntamiento ha sido ponderado por el legislador como prevalente al derecho a la protección de datos personales al establecer la obligación de hacer publicidad activa de ello, por lo que el acceso a esta información no solo debe ser estimado a la persona reclamante, sino que es necesario recordar al*



*Ayuntamiento su obligación de difundirla en el portal de transparencia.*

*Con respecto al resto de personal, teniendo muy presente que la justificación del acceso solicitado es la comparación de grupos y niveles de personal, del tipo funcionario y del tipo laboral, y que para esta finalidad no resulta necesaria la identificación de quien perciba la remuneración, se desestima el acceso a los datos identificativos personales asociados con su retribución, considerando que la finalidad del acceso se satisface con el acceso a los datos retributivos de cada puesto de trabajo, identificado de la manera preceptiva en la RLT (código, grupo, categoría y nombre de la plaza, si tiene)».*

Por último, resulta especialmente esclarecedor el pronunciamiento del CTBG en la Resolución (R/0267/2016), de 12 de septiembre:

*«Tal y como se ha detallado en el Criterio Interpretativo anterior, para poder conocer las retribuciones de un empleado público, cediendo así su derecho a la protección de datos de carácter personal frente al derecho de acceso a la información, se tiene especialmente en cuenta que ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad. En estos casos, como decimos, ha de entenderse que prima, en principio y a salvo de otras circunstancias que puedan darse en el caso concreto, el interés público en conocer la información sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal».*



A tenor de los posicionamientos expuestos, procede adoptar un criterio desfavorable al acceso a la información relativa al complemento de productividad y las gratificaciones extraordinarias de los empleados públicos a los que se refiere la reclamación. La petición de información se refería a cargos concretos que forman parte de la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego, pero la vinculación entre los puestos y las personas físicas que los ocupan puede realizarse fácilmente, sin que la anonimización de los datos identificativos garantice la adecuada protección de los datos personales de los empleados públicos en cuestión.

Cuestión distinta es que una norma específica prevea la publicidad activa de estos datos, como sucede para los empleados públicos del Gobierno de Aragón en virtud de lo previsto en el artículo 23.7 de la Ley 4/2017, de 10 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2017, que establece la obligación de publicar información trimestral sobre la aplicación del complemento de productividad y de las gratificaciones por servicios extraordinarios en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón.

Por último, un criterio similar puede adoptarse respecto a las indemnizaciones por razón de servicio, en tanto no es posible proporcionar dicha información de forma que quede garantizada la protección de datos personales de los funcionarios que ocupan los puestos a los que se refiere la solicitud de información.

En consecuencia, debe desestimarse la reclamación respecto a estas informaciones.



**SÉPTIMO.-** Por último, la reclamación presentada se refiere a la información relativa a:

- a) Encargos profesionales o contrataciones adjudicadas por el Ayuntamiento de Villamayor de Gállego a «CGMS ARAGÓN, S.L.», así como a los empleados públicos ocupantes de los mencionados puestos en los últimos cuatro años.
- b) Facturas o documentos equivalentes emitidos por «CGMS ARAGÓN, S.L.» y por los empleados citados que tengan por destinatario al Ayuntamiento de Villamayor de Gállego, así como las correspondientes órdenes de transferencia, en los últimos cuatro años.

En lo que concierne a la primera de las informaciones, los contratos adjudicados a una determinada empresa, debe destacarse que se trata de una información que también se encuentra sujeta al régimen de publicidad activa. Así, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 19/2013 dedicado a la información económica, presupuestaria y estadística, debe publicarse la información relativa a:

*«a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La*



*publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente».*

Del mismo modo, la Ley 8/2015 establece en el artículo 16 exige la publicación de la la información relativa a los contratos, en los términos siguientes:

*«1. Sin perjuicio de la publicidad que la normativa reguladora de los contratos del sector público exige respecto de los procedimientos de adjudicación y modificación de los contratos, la transparencia en la contratación pública exige que los sujetos comprendidos en el artículo 4 hagan pública en sus respectivos Portales de Transparencia, con una actualización trimestral, la siguiente información relativa a todos los contratos, incluidos los contratos menores:*

- a) Objeto, tipo de contrato y órgano de contratación.*
- b) Fecha de formalización.*
- c) Fecha de inicio de ejecución.*
- d) Duración.*
- e) Procedimiento de adjudicación utilizado para su celebración.*
- f) Importes de licitación y de adjudicación.*
- g) Instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado.*
- h) Número de licitadores participantes en el procedimiento.*



*i) Identidad del adjudicatario.*

*j) Modificaciones aprobadas.*

*2. Se dará publicidad de la ejecución de los contratos que no tengan la consideración de contrato menor, la cual comprenderá al menos información sobre las ampliaciones del plazo de ejecución, prórrogas del contrato, contratos complementarios, modificaciones del contrato, fecha de la recepción e importe de la liquidación practicada y, en su caso, de la cesión o resolución del contrato.*

*También se dará publicidad a la subcontratación, con indicación de la identidad de los subcontratistas, el importe de cada subcontratación y el porcentaje en volumen de cada contrato que ha sido subcontratado.*

*3. Asimismo, publicarán datos estadísticos sobre:*

*a) El porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.*

*b) El número de contratos adjudicados por cada uno de los procedimientos».*

Por tanto, teniendo en cuenta que el Ayuntamiento de Villamayor de Gállego se encuentra entre las entidades incluidas en el artículo 4 de la Ley 8/2015, y debe, en consecuencia, publicar la información contenida en el artículo 16 respecto a todos sus contratos, debe reconocerse el derecho de acceso a la información solicitada, que se



refiere a los contratos adjudicados a una empresa concreta o en su caso, a los profesionales citados.

En cuanto a la información relativa a las facturas y transferencias derivadas de los posibles contratos adjudicados a la empresa «CGMS ARAGÓN, S.L.» o los profesionales citados, debe destacarse que la Ley 19/2013 reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, 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 similares términos, la Ley 8/2015 define información pública en el artículo 3 h) como *«los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el artículo 4 y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones»*.

La información solicitada concierne a la ejecución de los contratos, al referirse tanto a las facturas emitidas como a las transferencias vinculadas al pago del contrato, y resulta relevante para verificar la adecuada aplicación de los recursos públicos a la finalidad y objeto del contrato.

La consideración de información pública tanto de las facturas derivadas de la ejecución de un contrato ha sido ya reconocida por este Consejo. En concreto, debe recordarse la Resolución 21/2017,



de 18 de septiembre, en la que se reconoce el acceso a la información relativa a la facturación por las empresas de mantenimiento de una urbanización.

Respecto a la cuestión relativa al acceso a las facturas y justificantes, también se ha pronunciado la GAIP en la Resolución 7/2016, de 17 de marzo. Si bien, ésta versa sobre la justificación de subvenciones y ayudas públicas, similar interpretación puede realizarse en relación con las facturas derivadas de los contratos:

*«A la espera de lo que pueda señalar al respecto el reglamento que, eventualmente, despliegue estos preceptos (disposición final tercera LTAIPBG), no parece que el deber de publicidad activa incluya necesariamente la publicación en el Portal de la Transparencia de las facturas y otros documentos justificativos aportados por los beneficiarios de subvenciones y ayudas. Sin embargo, y pese a que no se explicitara expresamente en la solicitud inicial la voluntad de acceder a estas facturas y documentos (en aquella solicitud, como se ha visto, se reproducen sólo los diferentes apartados de los artículos 14 y 15 LTAIPBG), del escrito dirigido por el reclamante a la GAIP el 13 de marzo y los mensajes que se adjuntan (antecedente núm. 8) se desprende con claridad la expectativa de éste de poder acceder a los mismos como consecuencia de la reclamación presentada. A la vista del tenor literal de los citados preceptos, que pueden haber alimentado razonablemente esta expectativa, y teniendo en cuenta que el acceso a estas facturas y documentos justificativos queda cubierto por el derecho de acceso, resulta procedente satisfacerla sin ulteriores demoras y ahorrar una nueva petición de acceso tanto a la*



*persona reclamante como al propio Departamento de Empresa y Conocimiento».*

En consecuencia, procede estimar la reclamación en lo que concierne a la información relativa a la adjudicación de los contratos a los que se refiere la reclamación, así como a las facturas y transferencias realizadas para el pago de éstos.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

### **III. RESUELVE**

**PRIMERO.-** Estimar parcialmente la reclamación presentada por el Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de la provincia de Zaragoza, frente a las actuaciones del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego respecto a la información pública solicitada, reconociendo el derecho de acceso, en los términos contenidos en los Fundamentos de Derecho Cuarto a Séptimo de esta Resolución.

**SEGUNDO.-** Instar al Ayuntamiento de Villamayor de Gállego a que, de manera inmediata, proporcione al reclamante la documentación solicitada, en los términos expuestos, y a enviar copia a este Consejo de Transparencia de Aragón de la documentación remitida.



**TERCERO.-** Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón y del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.

Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO**

*Consta la firma*

**Jesús Colás Tenas**

**LA SECRETARIA**

*Consta la firma*

**Ana Isabel Beltrán Gómez**