



Reclamación 13/2019

Resolución 17/2020, de 15 de junio, 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 la Comarca del Cinca Medio del acceso a la información pública solicitada

VISTA la reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por D^a. , el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente resolución,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 10 de enero de 2019, D^a. , solicitó al Presidente de la Comarca del Cinca Medio (Huesca) información sobre las posibles indemnizaciones, o posibles pagos, realizados por la Entidad a favor de algunos de sus empleados públicos a lo largo de 2017 ó 2018 en concepto de facturas o minutas bien de asistencia o defensa jurídica, bien de asistencia o defensa letrada, bien de conceptos similares.

SEGUNDO.- El 22 de febrero de 2019, la solicitante, ante la ausencia de respuesta por parte de la Comarca del Cinca Medio, presenta reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante



CTAR), en la que solicita al Consejo su intervención para que el acceso se materialice y expone, en síntesis, lo siguiente:

- 1) Que ejerció el derecho de acceso a la información pública ante la citada Comarca, de conformidad con lo establecido en los artículos 25 y ss de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015), a la vista de que no concurría ninguna de las causas de inadmisión del artículo 30, solicitando las posibles indemnizaciones o posibles pagos realizados por dicha entidad a favor de algunos de sus empleados públicos, a lo largo de 2017 ó 2018 en concepto de facturas o minutas bien de asistencia o defensa jurídica, bien de asistencia o defensa letrada, bien de conceptos similares.
- 2) Que la solicitud se presentó en el Registro General de la Entidad el 10 de enero de 2019 y ha transcurrido el plazo para resolver sin que se haya notificado acto administrativo expreso alguno.
- 3) Que, dado que la información solicitada no puede incluirse en ninguna de las que la ley excluye por razones imperiosas de interés general o en una norma de derecho comunitario, el ejercicio del derecho a la información solicitada ha resultado estimado, según lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 8/2015.

TERCERO.- El 1 de marzo de 2019, el CTAR solicitó a la Comarca de Cinca Medio que, en el plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción de la comunicación, informara acerca del objeto de la reclamación y realizara las alegaciones oportunas.



CUARTO.- El 7 de marzo de 2019, la Comarca remitió al CTAR informe de Presidencia en el que, en síntesis, se hace constar que el expediente núm 249/2019, de solicitud de información pública está actualmente en fase de alegaciones previas a la resolución del procedimiento. Este retraso en la tramitación se ha debido a la acumulación de tareas administrativas en la gestión de los expedientes, acentuada durante los meses de diciembre, enero y febrero debido, entre otras razones, al disfrute de vacaciones pendientes por parte del personal comarcal, que además coincidió con varias bajas laborales, así como al incremento del volumen de trabajo propio de las épocas de cierre y apertura de ejercicios presupuestarios.

Se remite al CTAR el expediente completo, en el que consta la solicitud de la interesada; Providencia de Presidencia emitida el 20 de febrero de 2019 por la que se acuerda la emisión por la Secretaría comarcal de informe de legalidad y procedimiento a seguir; Informe de legalidad emitido por la Secretaría Comarcal el 22 de febrero de 2019; Providencia de Presidencia de la misma fecha por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia por plazo de quince días hábiles y la emisión de informe-propuesta por la Secretaria Comarcal, una vez finalizado el plazo y la notificación a interesados y solicitante de escritos de emplazamientos, remitidos asimismo el 22 de febrero.

Como conclusión, en la Providencia de Presidencia se dispone que se notifique a los terceros cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por la solicitud, notificando el trámite de audiencia a la solicitante, adjuntándole copia del expediente y otorgándole un plazo de quince días para presentar los documentos, alegaciones y



justificantes que estime pertinentes y afirmando que, una vez recibidas las alegaciones de los terceros afectados y de la solicitante o, en su defecto, una vez transcurrido el plazo para su presentación, se remitan todas las alegaciones a la Secretaría de la Corporación para su informe, que incluirá una propuesta de resolución. Con el informe de Secretaría y, en su caso, las alegaciones aportadas, se remitirá el expediente a la Presidencia para su resolución.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- 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, expresas o presuntas, 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 de la Comarca del Cinca Medio.

SEGUNDO.- Antes de entrar a analizar el fondo de la pretensión, es preciso realizar algunas consideraciones sobre la tramitación de la solicitud de derecho de acceso presentada el 10 de enero de 2019. Hay que recordar, en este punto, que las reglas generales del procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública se contienen en los artículos 29 y 31 de la Ley 8/2015. Estas normas constituyen una garantía para el solicitante, ya que le permiten conocer la fecha de recepción de su petición, así como los



plazos de resolución e impugnación. Del mismo modo, permiten a la Administración acordar la prórroga del plazo cuando lo exija el volumen o complejidad de la información solicitada.

En concreto, el artículo 29 establece —como garantía del derecho de acceso— una comunicación previa tras el recibo de la solicitud, con el siguiente tenor literal:

«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».

Por su parte, el artículo 31 establece los plazos para resolver la solicitud, cuando señala:

«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».

De los antecedentes obrantes en el expediente, se concluye que Comarca de Cinca Medio no dio cumplimiento a las normas procedimentales que acaban de transcribirse: ni notificó la comunicación previa; ni aplicó la ampliación del plazo previsto. Lo que se significa para que sea tenido en cuenta en próximas actuaciones.

Sí que acredita la Comarca que inició actuaciones internas de análisis y valoración de la solicitud, y que el 22 de febrero de 2019 (mismo día en que se interpone la reclamación), comunica a la solicitante el



traslado de la solicitud a terceros afectados, la suspensión del plazo para resolver y la apertura de un plazo de alegaciones.

Alega la Comarca en este punto, que el retraso en la tramitación se ha debido a la acumulación de tareas administrativas, vacaciones del personal, bajas, cierre y apertura del ejercicio económico etc.

Como tiene establecido este Consejo de Transparencia (por todas, Resolución 14/2019, de 25 de marzo) las normas de transparencia, tanto la Ley 19/2013, como la Ley 8/2015, imponen una serie de obligaciones en materia de publicidad activa y de atención de las solicitudes de derecho de acceso a la información que deben ser cumplidas y que no dependen de la voluntad de una Corporación. Las entidades que integran la Administración Local se encuentran en el listado de sujetos obligados establecido por el artículo 4 de la Ley 8/2015 y, en consecuencia, deben dar cumplimiento al catálogo de obligaciones de publicidad activa que se encuentra contenido fundamentalmente en el Capítulo II de la Ley 8/2015 y en el Capítulo II de la Ley 19/2013 y a la tramitación y resolución de las solicitudes de derecho de acceso que se les formulen.

Es cierto que tanto la Ley 19/2013 como la Ley 8/2015 han impuesto nuevas y numerosas exigencias a los sujetos obligados, entre los que se encuentran todas las entidades locales aragonesas, con independencia de su tamaño y medios. Estas nuevas obligaciones encuentran su justificación, tal como expone el Preámbulo de Ley 19/2013, en la necesidad de que los ciudadanos conozcan *«cómo se toman las decisiones que les afectan, como se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones»*. Aunque



es comprensible que el cumplimiento de estas nuevas previsiones, tanto la publicidad activa como la garantía del derecho de acceso, generen un trabajo adicional para el conjunto de medios de los que disponen los sujetos obligados, ello no puede constituir un límite insalvable, si no responde estrictamente a las causas de inadmisión o denegación establecidas expresamente en la Ley.

Así lo pusieron de manifiesto los órganos de garantía de la transparencia en el Estado español, agrupados en la Red de Consejos y Comisionados de Transparencia, en la denominada «*Declaración de Cádiz*», de 28 de septiembre de 2018, en la que se afirma:

«Es necesario tomar consciencia de que la transparencia y la garantía del acceso ciudadano a la información que manejan las Administraciones Públicas es una conquista valiosísima en términos de democratización del control de las instituciones públicas pero que no se consigue sólo con la entrada en vigor de una Ley. Requiere, para ser efectiva, de medios materiales y humanos encargados de aplicarla, y no asignarlos al cumplimiento de la legislación de transparencia implica comprometer seriamente su efectividad. Las Administraciones deben -reconociendo la dificultad que ello representa sobre todo para las Administraciones de menor tamaño- reasignar los recursos de que disponen de forma que puedan asumir con eficacia sus obligaciones también en este ámbito».

Escasez de medios a los que tampoco es ajeno este Consejo de Transparencia de Aragón, lo que determina el retraso en la resolución de las reclamaciones y denuncias que se le plantean.



TERCERO.- En lo que respecta a la estimación por silencio administrativo de la solicitud, a la que se acoge la reclamante, debe señalarse que éste no operaba de forma automática. El artículo 31.2 de la Ley 8/2015 modulaba dichos efectos, al introducir la posibilidad de denegar la información, total o parcial, cuando viniera expresamente impuesto en una norma con rango de ley, por razones imperiosas de interés general o en una norma de derecho comunitario. En definitiva, la estimación por silencio administrativo no operaba de forma automática, ya que la Ley 19/2013 en sus artículos 14 y 15 permiten la denegación del acceso a la información cuando de forma motiva concorra alguno de los límites contenidos en estos artículos.

En cualquier caso, no puede obviarse el cambio sustancial producido por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de octubre de 2018, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 31.2 de la Ley 8/2015, así como la expresión «*y sentido del silencio*» contenida en su rúbrica. Esta sanción de nulidad conlleva la pérdida de los efectos estimatorios del silencio.

CUARTO.- En cuanto al fondo de la pretensión, la Ley 8/2015 reconoce, en su artículo 25, el derecho de todas las personas a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esa Ley. Por su parte, el artículo 13 de la Ley 19/2013 —y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos— 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 la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

La información que es objeto de solicitud es la relativa a los gastos (la solicitante se refiere a "*indemnizaciones o pagos*"), realizados por una Administración Pública en relación con unas actuaciones concretas como son las de defensa jurídica de sus empleados públicos, por lo que constituye información pública en los términos expuestos y, por tanto, puede ser objeto de solicitud de acceso a la información en ejercicio del derecho reconocido por las Leyes de transparencia, siempre y cuando no sean de aplicación los límites o las causas de inadmisión previstas en éstas.

Así lo ha entendido también la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (en adelante GAIP) en su Resolución 437/2019, en un supuesto que guarda similitud con el que ahora se resuelve y que realiza un análisis pormenorizado sobre protección de datos personales que este Consejo comparte, aunque en aquel se solicitaban expresamente las facturas de un Ayuntamiento y su sector público dependiente en relación con la contratación de abogados, con el concepto y precio de cada una de las actuaciones.

Hay que advertir en este punto que la información que se solicita a la Comarca del Cinca Medio se circunscribe a «*posibles indemnizaciones y posibles pagos*», es decir, el gasto en el que ha incurrido la Comarca del Cinca Medio, en los ejercicios 2017 y 2018, para la defensa jurídica de sus empleados públicos.



Sin embargo, la Secretaria Comarcal, en el extenso informe sobre la solicitud de derecho de acceso que se acompaña como anexo al informe a la reclamación, considera que la información solicitada puede afectar a terceros, titulares de derechos o intereses, cuyos datos personales figuran en la documentación correspondiente. Por tanto, a estos terceros —empleados públicos de la Comarca a los que se refiere la asistencia o defensa jurídica— se les debe dar un plazo de quince días para que, en su caso, aleguen lo que estimen oportuno, lo que al parecer se hizo.

A juicio de este Consejo de Transparencia, de los términos en los que se planteó la solicitud y la reclamación no se deduce que se estuviera pidiendo la copia completa de unos expedientes de gasto, en los que podrían figurar datos personales de empleados públicos con un régimen de protección a analizar y ponderar por la Comarca en cada caso.

La Comarca del Cinca Medio hubiera dado adecuada y rápida respuesta a la solicitud identificando en una relación todos y cada uno de los expedientes de gasto generados durante los ejercicios 2017 y 2018 con esta finalidad —si los había—, en la que figurara el concepto, importe individual de cada pago, total por ejercicio y total global, con la identidad de los profesionales prestadores de los servicios jurídicos, pero anonimizando los datos de los empleados públicos afectados. Así lo prevé el apartado 4 del artículo 15 de la Ley 19/2013 cuando determina *«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»*.



QUINTO.- De la tramitación de la solicitud se concluye que la Comarca consideró que se estaba solicitando, además del gasto, información detallada tanto de los empleados públicos afectados por la defensa jurídica, como del motivo, identificación de profesionales e incluso los datos personales de terceras personas ajenas a la Administración que hubieran iniciado acciones administrativas y/o judiciales de cualquier orden contra la Comarca. Sin perjuicio de insistir en que extender la solicitud formulada a estos extremos es ampliar injustificadamente su alcance, es oportuno analizar la procedencia de proporcionar esta información, aun cuando sea a efectos meramente didácticos.

Para ello se puede acudir a la doctrina contenida en la Resolución 437/2019 GAIP, ya citada, y al Informe 17/2019 de la Autoridad Catalana de Protección de Datos Personales (ACPD) que se pronunció también ese supuesto, por imperativo de la normativa de transparencia en Cataluña. A los efectos que aquí interesan, la GAIP concluye:

- a) Respecto a la identidad de los abogados, prevalece el derecho de acceso, al tratarse de adjudicatarios de contratos públicos. El resto de datos personales que consten en las facturas que emitan éstos —si se trata de personas físicas— deben eliminarse por aplicación del principio de minimización de datos establecido en el artículo 5.1.c RGPD, ya que no son necesarios ni pertinentes para la finalidad de control (domicilio dirección electrónica, redes sociales, etc.) o resultan redundantes para la identificación del adjudicatario (NIF, firma).



- b) Los datos personales de terceras personas ajenas a la Administración que hayan iniciado acciones administrativas y/o judiciales de cualquier orden contra ésta deben eliminarse, ya que su acceso no resulta justificado y es excesivo para la finalidad de transparencia, considerando que son personas ajenas a la esfera pública objeto de control.
- c) En cuanto a los datos identificativos de las personas (empleados públicos o cargos electos) objeto de la defensa contratada, asociados a la infracción de la que se les defiende, debe aplicarse el régimen de exclusión del acceso, a menos que el solicitante aporte consentimiento expreso de los afectados. En este punto la ACPDP apunta como solución la de facilitar simplemente su condición de cargo electo o personal al servicio de la institución.
- d) Si en las facturas consta la especificación de la infracción penal, administrativa o laboral objeto de defensa, éste sería un dato personal protegido que debería excluirse del acceso, si va asociado o se puede asociar sin dificultad a una persona física identificada o identificable. Para la ACPDP no sería contrario a la normativa una mera referencia a si se trata de un delito contra la Administración Pública o un delito privado.

Procede, en consecuencia, estimar la solicitud en los estrictos términos requeridos, esto es, reconocer el derecho a obtener una relación de todos y cada uno de los expedientes de gasto generados durante los ejercicios 2017 y 2018 por defensa jurídica de sus empleados públicos, en la que figure el concepto, importe individual



de cada pago, total por ejercicio y total global, con la identidad de los profesionales prestadores de los servicios jurídicos, pero anonimizando los datos de los empleados públicos afectados.

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 la reclamación presentada por D^a frente a las actuaciones de la Comarca del Cinca Medio respecto a la información pública solicitada, reconociendo el derecho a acceder a la información en los términos expresados en los Fundamentos de Derecho Cuarto y Quinto de esta Resolución.

SEGUNDO.- Instar a la Comarca del Cinca Medio a que, en el plazo de diez días hábiles, proporcione al reclamante la información solicitada y no satisfecha 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 de la Comarca del Cinca Medio, 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