



Reclamación 28/2021

Resolución 1/2024, de 26 de marzo, 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 las actuaciones de la Comarca de Tarazona y el Moncayo en relación con el acceso a la información pública solicitada

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

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 16 de abril de 2021, _____, presenta una reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR), en la que expone que ha solicitado en varias ocasiones información concreta a la citada Comarca sobre diversos asuntos, sin haber recibido contestación alguna.

La última petición de información, que acompaña a su reclamación, fue presentada el 7 de enero de 2021. En ella manifiesta que « *el día 19 de febrero solicité que se me facilitaran las rutas que realizan las auxiliares de ayuda a domicilio y qué personas de la Comarca, trabajadores o políticos disponen de teléfono móvil de la institución. El día 26 de febrero solicité información sobre los trabajadores que realizan una especial dedicación y sus horarios.*



También solicité el desglose individual de salarios del presidente, vicepresidentes y consejeros delegados. El día 7 de marzo, solicité información sobre las salidas de las trabajadoras sociales a los domicilios en Tarazona para las visitas a los usuarios que no pueden acceder al centro, tal y como informó el consejero delegado de servicios sociales en un consejo, que se venía haciendo». Pide, finalmente que «se remita la información solicitada el 19 y 26 de febrero, y el 7 de marzo de 2020».

SEGUNDO.- Al objeto de resolver la reclamación presentada, el CTAR solicita, el 16 de abril de 2021, un informe a la Comarca de Tarazona y el Moncayo, concediéndole un plazo de quince días para expresar los fundamentos de la resolución adoptada y formular las alegaciones que considere oportunas. Transcurrido el plazo establecido para la emisión del informe, no se tiene constancia de su recepción.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 36 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), atribuye al CTAR 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 de la Comarca de Tarazona y el Moncayo.



SEGUNDO.- Hay que detenerse en este punto, con carácter previo, en el análisis del ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de los cargos públicos representativos locales y su relación con la normativa de transparencia.

La reclamante invoca su condición de consejera comarcal y por tanto dispone de un régimen específico en materia de acceso a la información contemplado en la normativa local. Ahora bien, este Consejo ya ha admitido en varias ocasiones las reclamaciones presentadas por cargos electos (entre otras, Resoluciones 6/2017, 22/2017, 27/2017, 29/2018 y 6/2019) al considerar que la existencia de un régimen específico de acceso a la información en el ámbito local no puede privar a los cargos representativos de una garantía, la reclamación ante un órgano independiente y especializado, que se encuentra al alcance de todos los ciudadanos.

Asimismo, es necesario señalar que este criterio del CTAR fue confirmado en la Sentencia 1074/2019, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, desestimatoria del recurso ordinario 334/2016, que rechazaba la posibilidad de que los cargos electos locales pudieran acudir a la vía de la reclamación prevista en la Ley 19/2013 para defender su derecho de acceso. La Sentencia desestima el recurso y suscribe íntegramente la argumentación y fundamentación jurídica del Comisionado de Transparencia de Cataluña (la GAIP) en favor de la admisibilidad de reclamaciones de electos locales, sin perjuicio de las demás vías de recurso o garantía previsto en la legislación de régimen local, porque *«aquellos que representan a la ciudadanía en las instituciones públicas no pueden disfrutar de un derecho de acceso a la documentación pública de alcance o calidad*



inferior que cuando este mismo derecho lo ejercitan sus representados individualmente considerados».

En la Sentencia, el Tribunal determina con contundencia que la Disposición adicional primera, punto 2, de la Ley 19/2013 conlleva que en los casos en que exista un régimen especial de acceso, sus previsiones *«deben verse completadas por las previsiones de la Ley 19/2014»*, de transparencia (norma autonómica de transparencia en Cataluña), y que, en general, *«todas las leyes sectoriales (las de régimen local serían un caso) deben interpretarse de acuerdo con lo que establece la ley de transparencia y, para el caso de establecer excepciones respecto al régimen general, estas deben ser explícitas y responder a una causa que las justifique»*, de acuerdo con el punto 2 de la Disposición final primera de la Ley 19/2013.

Procede, en consecuencia, la admisión a trámite de la reclamación.

Cuestión distinta es que la petición dirigida a la Comarca de Tarazona y el Moncayo, y la posterior reclamación ante este Consejo, se hayan fundamentado en la normativa local y el derecho a la información que, —por su condición de cargos públicos representativos locales—, ampara a los consejeros comarcales y se reconoce tanto en el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, como en el artículo 107 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. Es razonable, por tanto, que no se haya dado cumplimiento a las previsiones establecidas en los artículos 29 y 31 de la Ley 8/2015 respecto a la comunicación previa, los plazos para resolver y los efectos del silencio de las solicitudes de



derecho de acceso, por lo que no procede hacer ningún reproche procedimental a la Comarca en este punto.

TERCERO.- Admitida a trámite la reclamación presentada, ha de señalarse, sin embargo, que hasta la fecha la Comarca de Tarazona y el Moncayo no ha remitido el informe solicitado por este Consejo, lo que impide conocer sus posibles alegaciones al respecto.

Es necesario recordar en este punto el deber de colaboración que debe regir las relaciones entre las Administraciones públicas, tal como dispone el artículo 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. 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.

El cumplimiento de este principio garantiza el adecuado conocimiento por parte de este Consejo de todas aquellas cuestiones que han podido afectar a la tramitación y motivación de las actuaciones objeto de la reclamación, y la ausencia de informe determina que únicamente podrán valorarse las cuestiones planteadas en el escrito de solicitud de información por la persona reclamante.

Debe significarse, en todo caso, que el referido informe no tiene carácter preceptivo. Así se desprende del régimen en materia de recursos administrativos contenido en la Ley 39/2015, de 30 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), al que expresamente se remite el artículo 36.3 de la Ley 8/2015, si bien



este se refiere a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, derogada por aquélla.

Dado que el informe solicitado no tiene carácter preceptivo, resulta de aplicación el artículo 80.3 de la Ley 39/2015, en cuya virtud *«De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22»*.

En consecuencia, este Consejo debe proceder sin más dilación al análisis de la reclamación, valorando únicamente las cuestiones planteadas en el escrito de la persona reclamante.

CUARTO.- 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— definen 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 solicitada y no proporcionada es información pública en los términos establecidos en las normas de transparencia, ya que se trata de información que,



en principio, debe obrar en la Comarca de Tarazona y el Moncayo y que deriva del ejercicio de sus competencias. Por tanto, la información requerida a la citada comarca puede ser solicitada en ejercicio del derecho de acceso a la información reconocido por las Leyes de transparencia, siempre y cuando no sean de aplicación los límites o las causas de inadmisión previstas en éstas, cuestiones que se analizarán a continuación.

QUINTO.- En primer lugar, analizaremos las pretensiones referidas a las solicitudes que tienen por objeto la identificación de personas que prestan sus servicios en la Comarca. En concreto, la solicitud presentada el día 19 de febrero, que tenía por objeto conocer *"qué personas de la Comarca, trabajadores o políticos, disponen de teléfono móvil de la institución"*, así como la solicitud presentada el día 26 de febrero que pedía información *"sobre los trabajadores que realizan una especial dedicación y sus horarios"*.

Como ya señaló este Consejo en su Resolución 23/2021:

La regulación específica de régimen local aplicable en Aragón no contiene, a diferencia de otras regulaciones autonómicas, previsiones concretas sobre el régimen de acceso por los miembros de las corporaciones locales a información que contenga datos personales. Únicamente el artículo 107 de la Ley 7/1999 completa a estos efectos la escueta normativa estatal, con la previsión contenida en su apartado 5:

«5. Los miembros de la Corporación deberán respetar la confidencialidad de la información a que tengan acceso en virtud del



cargo sin darle publicidad que pudiera perjudicar los intereses de la entidad local o de terceros».

La GAIP y la Agencia Catalana de Protección de Datos han tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones sobre el acceso por los electos locales a información en la que se contienen datos de carácter personal (entre otras cuestiones, altas y bajas del padrón municipal; expedientes municipales relativos a desahucios que afecten a viviendas; o registros de entradas y salidas de un Ayuntamiento), dando lugar a una fundada doctrina cuyas consideraciones y conclusiones comparte este Consejo de Transparencia, aun con los matices derivados de la normativa autonómica sectorial y de transparencia aplicable en cada caso.

Así, se mantiene en esta doctrina de la GAIP (por todos, Dictamen 2/2019, de 22 de marzo):

«Los miembros de las corporaciones locales ostentan un derecho sin duda reforzado de acceso a la información de la respectiva entidad, que los legitima a acceder a información que no está al alcance del resto de la ciudadanía, si bien con la responsabilidad, también reforzada, de no poder difundirla si está afectada por algún límite de confidencialidad. Este derecho reforzado tiene plena justificación en el hecho que es instrumental respecto del derecho constitucional proclamado por el artículo 23 de la Constitución (representación política y participación en los asuntos públicos), que difícilmente podría ser ejercido plenamente por las personas elegidas si estas personas no tienen acceso a la información necesaria para este ejercicio. Por lo tanto, los límites al derecho de acceso de los y de las



electas locales tienen que ser interpretados de forma especialmente restrictiva porque no sólo limitan su derecho a la información, sino también, de retruque, el derecho de participación política que les garantiza el artículo 23 de la Constitución.

Una consideración adicional que también justifica en cierto modo el derecho reforzado de los y de las electas a la información de la respectiva entidad es precisamente su condición de miembros de la corporación, de forma que la información que cae en sus manos propiamente no sale de la entidad, sigue permaneciendo en sede municipal, no se ha difundido al exterior, y por lo tanto puede seguir disfrutando de la protección o de la confidencialidad que le otorga el ordenamiento jurídico».

Por su parte, la aplicación supletoria de la normativa de transparencia determina que se tengan en cuenta en la aplicación de los límites los principios y criterios establecidos en ésta, de manera justificada y proporcionada a su objeto y finalidad, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente si concurre un interés público o privado superior que justifique el acceso.

En este sentido, el artículo 15 de la Ley 19/2013 señala:

«Artículo 15. Protección de datos personales.

1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, 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 personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel 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».

En este caso, cabe afirmar que los datos sobre la identidad de las personas al servicio de la Comarca de Tarazona y el Moncayo —tanto empleados públicos como representantes políticos— que disponen de "teléfono móvil de la institución", así como de "los trabajadores que realizan una especial dedicación y sus horarios" no se incluyen entre aquellos que gozan de la protección especial otorgada por el apartado



primero del precepto citado —«*categorías especiales de datos*» a los efectos del artículo 9 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales—. Sí se trata, sin embargo, de datos «*meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano*» a que se refiere el apartado segundo del citado artículo 15 de la Ley 19/2013, por lo que prevalece la transparencia, salvo que, por ejemplo, los afectados se encuentren en una situación de protección especial —la de víctima de violencia de género o la de sujeto de una amenaza terrorista— que pueda quedar agravada por la divulgación de la información relativa al puesto de trabajo que ocupan, razón por la cual habría que dar previa audiencia a los afectados, como dispone el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, sin obviar, al tratarse del acceso por parte de miembros de la corporación local, el derecho de acceso reforzado al que nos hemos referido. Establece el citado precepto que «*Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación*».

SEXTO.- En cuanto a la pretensión relativa al «*desglose individual de salarios del presidente, vicepresidentes y consejeros delegados*», debe señalarse, en primer lugar, que la referida información forma parte de la que, como mínimo, están obligadas a publicar las entidades a las que, como la Comarca de Tarazona y el Moncayo, les



resultan de aplicación las disposiciones de transparencia establecidas en el título II de la Ley 8/2015. En concreto, el artículo 13 de la citada Ley, relativo a la «*transparencia política*» obliga, en su apartado 1.f), a publicar, respecto de los miembros del Gobierno, altos cargos y máximos responsables, las «*retribuciones de cualquier naturaleza percibidas anualmente por el ejercicio de cargos públicos, incluidas cualesquiera dietas e indemnizaciones, con indicación expresa de los diferentes conceptos retributivos y el importe de los gastos de representación de los que haya hecho uso*».

Pues bien, hay que señalar que este Consejo de Transparencia ha comprobado, mediante consulta al Portal de Transparencia de la Comarca de Tarazona y el Moncayo (fecha de acceso 31 de enero de 2024) el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa contenidas en el citado artículo 13, apartado 1.f), de la Ley 8/2015.

En efecto, aun existiendo un epígrafe destinado la información sobre retribuciones de los altos cargos (epígrafe 1.6.1, incluido en el apartado relativo a información institucional), éste, sin embargo, se encuentra vacío de contenido. Por tanto, debe requerirse a la Comarca de Tarazona y el Moncayo para que proceda a publicar en su sede electrónica la información relativa a las retribuciones de cualquier naturaleza percibidas por el Presidente, Vicepresidente y miembros del Consejo comarcal. Esta información deberá actualizarse con la periodicidad establecida en el artículo 6.1.a) de la Ley 8/2015, es decir, cuatrimestralmente.

Debe recordarse en este punto la reiterada doctrina, tanto de este Consejo como de otros Comisionados de transparencia, que establece



que el derecho de acceso tiene por objeto cualquier información que tenga el carácter de pública, incluso aquella que está sometida a publicidad activa. Es decir, el sometimiento a publicidad de determinadas informaciones no impide su solicitud a través del derecho de acceso. Así lo ha reiterado además este Consejo en varias de sus Resoluciones (3/2017, de 27 de febrero; 21/2017, de 18 de septiembre; 31/2017, de 18 de diciembre y 32/2018, de 25 de junio), recogiendo todas ellas el Criterio Interpretativo 9/2015, 12 de noviembre del CTBG en el que se señala *«...el artículo 22.3 de la LTAIBG regula el supuesto genérico de que la información solicitada vía derecho de acceso haya sido objeto de publicación previa, supuesto que, indudablemente incluye la publicación de esa información en cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa. En este sentido, señala que la resolución podrá limitarse a indicar el lugar o medio en que ésta se ha publicado. Así, resulta evidente que los redactores de la LTAIBG están admitiendo implícitamente la tramitación de un procedimiento de acceso referido a una información sometida al régimen de publicidad activa, introduciendo para estos casos la posibilidad (no la obligación) de que la resolución del mismo se limite a indicar el lugar o medio de publicación que, en todo caso, deberá ser objeto de una referencia explícita y determinada, no de una simple indicación genérica».*

En consecuencia, la información relativa a las retribuciones de cualquier naturaleza del Presidente, Vicepresidente y Consejeros comarcales debe ser accesible para cualquier ciudadano a través de su difusión en la sede electrónica, pero ello no impide que dicha información, como en el caso que nos ocupa, sea objeto de solicitud mediante el ejercicio de derecho de acceso.



Procede, en conclusión, estimar la reclamación planteada en este punto y reconocer el derecho del reclamante a obtener la información relativa a las retribuciones percibidas por el Presidente, Vicepresidente y Consejeros de la Comarca de Tarazona y el Moncayo.

SÉPTIMO.- En cuanto a las pretensiones de que la Comarca de Tarazona y el Moncayo facilite *«las rutas que realizan las auxiliares de ayuda a domicilio»*, así como la *«información sobre las salidas de las trabajadoras sociales a los domicilios en Tarazona para las visitas a los usuarios que no pueden acceder al centro»*, adolecen de falta de concreción, por lo que deben desestimarse.

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 en cuanto a la información a que se refieren los Fundamentos de Derecho Quinto y Sexto de esta Resolución, en los términos que en ellos se establecen, y desestimarla en todo lo demás.

SEGUNDO.- Instar a la Comarca de Tarazona y el Moncayo a que, en el plazo máximo de quince días, proporcione al reclamante la información solicitada y no satisfecha, en los términos señalados en los Fundamentos de Derecho Quinto y Sexto de esta Resolución, y



acredite ante este Consejo de Transparencia de Aragón el envío a la persona reclamante de la información pública solicitada.

TERCERO.- Recordar a la Comarca de Tarazona y el Moncayo la obligación de atender las solicitudes de informe del Consejo de Transparencia, en relación con las reclamaciones que tramita.

CUARTO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón, así como de la Comarca de Tarazona y el Moncayo, 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

Manuel A. Guedea Martín

LA SECRETARIA

Consta la firma

María Jesús Latorre Martín