

EQ 60/2009. Recordatorio de Deberes Legales dirigido a Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Guía de Isora, para que permita al reclamante el acceso la información solicitada, y notifique el acto administrativo que resulte y, en su caso, motivando la decisión negativa.

(..) Nos dirigimos nuevamente a V.I. con relación a la queja que ante esta Institución tiene interpuesta (..), en representación del grupo municipal de (..), que quedó registrado con la referencia arriba indicada, la cual rogamos se cite en posteriores comunicaciones.

(..)

Básicamente, y evitando reiteraciones innecesarias por cuanto están en poder de ese Ayuntamiento todos los escritos y documentos presentados por el reclamante, y con el objeto de simplificar en la medida de lo posible la exposición de los antecedentes de hecho por ser de sobra conocidos, nos referiremos sucintamente a los más relevantes y que han motivado la actuación de este Comisionado Parlamentario.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En el escrito de queja inicial, el reclamante manifestaba que en fecha 26 de diciembre de 2008 había presentado solicitud de información con relación al personal contratado desde el año 2003, sin haber recibido respuesta al mismo.

Concretamente, el reclamante solicitaba información sobre lo siguiente:

a) Relación de personas contratadas por el Ayuntamiento de Guía de Isora desde el año 2003 hasta la fecha.

b) Clase de contrato que se realizó, tiempo de duración y fecha de extinción, si la ha habido.

c) Procedimiento selectivo por el que se accedió al puesto de trabajo.

d) Copias de los decretos o resoluciones que dieron lugar la contratación de cada una de las personas relacionadas.

e) De las personas a las que se le ha rescindido el contrato, cuales de ellas han reclamado ante el Juzgado correspondiente por despido improcedente y cuales han sido las sentencias al respecto.

El reclamante interesaba expresamente ejercer el derecho de acceso a los documentos obrantes en los expedientes administrativos mediante el examen y obtención de copia de la documentación que han relacionado, así como que por el Secretario del Ayuntamiento se elabore un informe en el que se reflejen los datos solicitados, invocando los fundamentos jurídicos provenientes del artículo 15 b) y 207 del Reglamento de Organización y Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, el artículo 35 h) de

la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el artículo 1 de la Ley 38/1995 sobre el derecho de información en materia de medioambiente.

Segundo. Consta en la documentación que obra en nuestro expediente, que el Ayuntamiento contestó a la petición del reclamante en fecha 2 de enero de 2008, denegando la solicitud requerida en base al artículo 14 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

En el escrito remitido por el Ayuntamiento al reclamante y que aparece firmado por el Alcalde Accidental, se fundamenta la negación de acceso a la información solicitada en la inclusión de datos de carácter protegidos que pudieran contravenir las disposiciones vigentes en la materia, y por exceder la documentación requerida del derecho de acceso a la información concreta y precisa según prevé la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Tercero. Se solicitó el oportuno informe al Ayuntamiento de Guía de Isora, en el cual se limitan a transcribir los mismo motivos de denegación de acceso a la información comunicados al reclamante.

El informe viene firmado por el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Guía de Isora.

Tercero. El reclamante manifestaba en su queja que el Ayuntamiento no había dado respuesta a la solicitud de información, aunque en el informe remitido por el Ayuntamiento a este Diputado del Común constata que en fecha 2 de enero se dio traslado de la respuesta que el Sr. Alcalde Accidental consideró oportuna.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. Conviene aclarar que, tal y como se estableció en el número tercero de los antecedentes de hecho expuestos, uno de los motivos de queja que el reclamante exponía era que el Ayuntamiento no había dado respuesta a la solicitud de información, aunque en el informe remitido por el Ayuntamiento a este Diputado del Común consta que en fecha 2 de enero se dio traslado de la respuesta que el Sr. Alcalde Accidental consideró oportuna. No obstante, una cosa es que formalmente se haya dado respuesta a una solicitud de información y otra muy distinta es que el contenido de la respuesta remitida se considere ajustada derecho.

Este Comisionado Parlamentario ya ha tenido la oportunidad de dirigirse a otras administraciones locales con relación al contenido del derecho de acceso a información contenido en el artículo 37 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, aunque el examen individual de esta queja hace que, en esta ocasión, tengamos la oportunidad de dirigirnos a S.S, a fin de posicionarnos a cerca de la interpretación que se da desde esa

corporación local al derecho constitucional de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Pero no debemos olvidar que el derecho de todo ciudadano a obtener información de la Administración es un principio recogido constitucionalmente en el artículo 105.b, aunque con las limitaciones referidas a la seguridad y defensa del Estado, averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

Segundo. Debemos referirnos previamente a un concepto que consideramos esencial a la hora de analizar el asunto, cuya interpretación por este Diputado del Común ha sido puesta en conocimiento de la Administración en reiteradas ocasiones.

No nos cansamos de recordar que toda Administración Pública está sujeta a la normativa formalista que garantiza la efectiva realización de los derechos de los ciudadanos, pues nunca es excesiva la reiteración del conjunto de principios que regulan la convivencia democrática, contenidos básicamente en el artículo 9º de la CE: sujeción al derecho, eliminación de los obstáculos que impidan o dificulten la plenitud de la libertad e igualdad, legalidad, seguridad jurídica, etc., o el contenido del artículo 29.1 del Texto Constitucional, que declara de modo expreso el derecho de petición que asiste a los ciudadanos.

Somos conscientes del problema que plantea conciliar este derecho con el derecho a la intimidad de las personas y, por ende, el de la comunicabilidad de las series documentales de personal (expedientes personales, nóminas, expedientes de concurso, etc). No deja de tener una cierta ambigüedad este concepto de “intimidad de las personas”, por cuanto al hablar de la “vida privada” este concepto puede ser entendido de distinta manera entre los que administran la información y los demandantes de la misma.

La práctica seguida en la mayor parte de los ayuntamientos es la de restringir el acceso a las series documentales de personal durante el periodo de tiempo marcado legalmente, y sólo abrir el acceso a aquellas personas que demuestren ser “interesados” según la Ley de Procedimiento Administrativo, o para aquellos concejales que necesiten la información para el desempeño de sus funciones, previa petición razonada. También es práctica habitual favorecer el acceso a esta información pero separando de los expedientes aquellos documentos afectados por la reserva.

Hay que recordar, que en el caso que nos ocupa estamos hablando de ciudadanos que cuentan con “Acta de concejal”, por lo que su solicitud de información debe considerarse más cualificada que la de cualquier ciudadano. Y es que, por la naturaleza de sus funciones, son los miembros de las corporaciones locales los que tienen un derecho preferente a obtener los antecedentes, datos o informaciones precisos para el desarrollo de su cargo, según el artículo 14 del Reglamento de Organización y Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Entendiéndose que tendrán libre acceso a la documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órganos municipal, artículo 15 del mismo cuerpo legal, con la excepción lógica de los miembros de las Corporaciones que ostenten delegaciones, que podrán acceder a cualquier información de su área. Así, si el que solicita la información sobre

determinado expediente que no tenga relación alguna con un Pleno o Comisión es un concejal sin responsabilidad de gobierno, no podrá acceder libremente, sino que deberá solicitarlo al Alcalde, y si fuera denegada deberá ser a través de resolución o acuerdo motivado.

La consulta de documentos deberá hacerse en oficinas municipales, y en caso de préstamo deberán ser devueltas antes de las 48 horas. No se autoriza reproducción y deberán guardar reserva de la información facilitada, artículo 16 de la norma citada.

- El Acceso a los documentos de personal.

Según nuestro parecer, debemos distinguir entre:

- Expedientes de oposición y pruebas de selección.
- Expedientes personales.
- Expedientes disciplinarios.

Los expedientes de oposición y pruebas de selección se tramitan para la provisión de plazas, variando sólo el método, y en ocasiones la consideración jurídica de dicho personal en el Ayuntamiento. Estos expedientes son textuales, el papel es el material que se emplea para confeccionarlos, y los documentos que lo integran son originales o copias certificadas. Su tramitación está contemplada, fundamentalmente, en la Ley de Función Pública y en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, sobre todo el artículo 91.2.

Si tomamos como ejemplo el expediente de oposición libre, que es el más complejo, vemos como tanto todo lo referente a la creación de la plaza, redacción y aprobación de bases, constitución de tribunal, realización de pruebas, propuestas de aprobados, etc, son actos públicos y, por tanto, cualquier ciudadano tiene libre acceso. Sin embargo, parte de los documentos que se incluyen en estos expedientes comprenden informaciones que afectan al derecho a la intimidad (partida de nacimiento, certificado de antecedentes penales, certificados médicos, titulación académica, etc.).

Los expedientes de personal son aquellos que reflejan incidencias, ascensos, bajas, enfermedades. Coincide en sus caracteres externos con los expedientes de oposición. Sólo el interesado o aquellos que obtengan el permiso pueden consultar estos datos.

Los expedientes disciplinarios quizás son los que más sujetos están a las restricciones de acceso, toda vez que comprenden acciones tales como el Decreto de suspensión preventiva del inculpado, nombramiento de instructor del expediente, notificación del procedimiento al interesado, declaraciones, pliegos, propuestas de resolución, etc.

En base a esta información, una cosa es que surjan dudas cuando se solicita copia del expediente de contratación de un trabajador, por contener datos que pudieran estar amparados bajo las restricciones legales de acceso a información, y otra cosa distinta es que el Ayuntamiento niegue informar de la relación de personas contratadas desde 2003 hasta la fecha, o el tipo de contrato, o cualquier otro hecho del que pudiera informarse sin vulnerar la Ley. ¿ Que inconveniente legal puede haber para responder

las cuestiones planteadas por el reclamante?. Es precisamente la falta de motivación la que a nuestro juicio vicia el acto administrativo.

Tercero. Hechas las anteriores consideraciones, es necesario recordar en este punto lo que había solicitado el reclamante (..).

En concreto, éste solicitaba de manera clara y precisa:

a) Relación de personas contratadas por el Ayuntamiento de Guía de Isora desde el año 2003 hasta la fecha.

b) Clase de contrato que se realizó, tiempo de duración y fecha de extinción, si la ha habido.

c) Procedimiento selectivo por el que se accedió al puesto de trabajo.

d) Copias de los decretos o resoluciones que dieron lugar la contratación de cada una de las personas relacionadas.

e) De las personas a las que se le ha rescindido el contrato, cuales de ellas han reclamado ante el Juzgado correspondiente por despido improcedente y cuales han sido las sentencias al respecto.

Vista la petición formulada y en los términos en que ha sido realizada, consideramos que no es acertado ni afortunado el fundamento alegado por la Administración para no entregar la documentación solicitada, por lo que a nuestro juicio, y salvo mejor criterio, no resulta ajustado a derecho la negación de acceso a la información solicitada.

En efecto, el derecho de acceso a dicha información que ampara al reclamante está sujeto a ciertos límites enumerados legalmente, pero a nuestro juicio en ningún caso está sujeto a criterios genéricos como los establecidos por la Alcaldía, toda vez que, entre otras razones, no encontramos inconvenientes en que se entregue la documentación solicitada salvando los datos que pudieran estar amparados, entre otras normas, por la vigente Ley de Protección de Datos. Así, por ejemplo, no se entiende que se vulnere la intimidad de las personas si se informa de cuantas personas han sido contratadas por el Ayuntamiento desde el año 2003, el tipo de contrato o el tipo de proceso selectivo llevado a cabo, pues es lógico pensar que un concejal quiera tener esos datos para obtener, entre otros posibles resultados, un balance de la estabilidad laboral en el municipio o sobre la creación o destrucción de empleo. Todo ello sin olvidar la posición cualificada que tienen los concejales para acceder a esa información así como su obligación de reserva de los datos que reciban.

Por lo tanto, nos debemos centrar en analizar si la denegación por parte del Ayuntamiento de facilitar los datos y documentos que viene solicitando el reclamante y que se encuentran en poder de dicha Corporación se halla o no ajustada al ordenamiento jurídico.

Teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, como se establece en el art. 35 de la L.P.A,

los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen entre otros los siguientes derechos: h) al acceso a los registros y archivos de tales Administraciones en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes.

Y en el siguiente art. 37.5, se enumeran aquellos expedientes, impedidos de este acceso, entre los que no se encuentra el supuesto aquí contemplado, pues no consta resolución alguna donde se declare que el expediente es materia ni protegida ni clasificada como confidencial.

Tampoco nos encontramos ante una petición genérica sobre una materia o conjunto de materias, señalada en el núm. 7, de este precepto, sino que por el contrario se solicitan datos y documentos específicos que forman parte de un expediente, pues de los escritos presentados por el reclamante se desprende que pretende obtener copia de la relación de personas contratadas por el Ayuntamiento de Guía de Isora desde el año 2003 hasta la fecha, de la clase de contrato que se realizó, tiempo de duración y fecha de extinción, si la ha habido, del procedimiento selectivo por el que se accedió al puesto de trabajo, de las copias de los decretos o resoluciones que dieron lugar a la contratación de cada una de las personas relacionadas, y de las personas a las que se le ha rescindido el contrato, cuales de ellas han reclamado ante el juzgado correspondiente por despido improcedente y cuales han sido las sentencias al respecto (y no copia de las sentencias).

Tal y como se dispone en el núm. 8, del precepto citado, art. 37, «el derecho de acceso (al expediente), conllevará el de obtener copias o certificados de los documentos», así recogemos la [STS 3ª, 1ª de 4 de diciembre de 1990](#), sin que conste que pretenda hacer un uso abusivo del derecho de obtención de copias. No obstante, tampoco debe existir inconveniente para que el Ayuntamiento haga una selección de documentos a fin de entregar copia de aquellos que se consideren de interés general, salvada la confidencialidad, si la hubiere, de aquellos datos que afecten a derechos individuales y que, según la Ley, no tengan por que conocer terceros, lo cual no consta en los informes remitidos por ese Ayuntamiento a este Diputado del Común.

Por su parte, el art. 31.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de Las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por lo que aquí importa, confiere la condición de interesado en el expediente a quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

La jurisprudencia enseña que la respuesta al problema de la legitimación debe ser casuística, y viene ligada a la existencia de un interés legítimo a cuya satisfacción sirve el proceso. Más concretamente, los Principios de Ordenación establecidos en la Ley la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de Las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (*Iniciación a solicitud de interesado* (art. 70), establecen B.1.–Concepto de interesado: (arts. 31 a 34).

“Se consideran interesados en el procedimiento administrativo quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos, tal y como se establece en STS de 11-11-2003 (Rj 2003, 8812). Se consideran asimismo interesados a quienes, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte así como a aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva (en este

sentido, un examen del concepto de interesado y de su interpretación extensiva lo encontramos en las SSTSJ de Asturias de 31-3-200, de Galicia de 25-4-2001 y del País Vasco de 27-2-2004. En relación con el concepto de interesado, los órganos judiciales han desarrollado el derecho de acceso de éstos a los expedientes administrativos, STSJ de Castilla y León de 17-1-2003. Si durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad en forma legal, se advierte la existencia de personas que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos cuya identificación resulte del expediente y que puedan resultar afectados por la resolución que se dicte, se comunicará a dichas personas la tramitación del procedimiento.”

En el caso concreto, ya nos hemos referido al interés que ostentan los concejales de una corporación para acceder a información obrante en los archivos municipales.

Cuarto. En todo caso, la motivación de los actos administrativos es un elemento esencial de toda decisión, es garantía de que tal decisión no se adopta arbitrariamente, facilitando la posibilidad de combatir su fundamentación cuando, a juicio de los destinatarios perjudicados por aquella, no se ajusta a los parámetros legalmente exigibles, abriendo la posibilidad de recurrir el acto administrativo.

En el informe remitido desde el Ayuntamiento se mantiene que se deniega el acceso al reclamante por la inclusión de datos de carácter protegidos que pudieran contravenir las disposiciones vigentes en la materia, y por exceder la documentación requerida del derecho de acceso a la información concreta y precisa según prevé la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A nuestro juicio carece de motivación suficiente dicha denegación, ya que debió emitirse un informe por el Secretario del Ayuntamiento o un técnico municipal, fundamentando jurídicamente los datos que tenían carácter de protegidos y por qué excedía la documentación requerida del derecho de acceso a la información concreta y precisa que prevé la Ley. En este caso, el reclamante se ha dirigido formalmente al Ayuntamiento solicitando una serie de datos que pudieron ser concretados en el informe que, en su caso, debió elaborar el Secretario del Ayuntamiento, tal y como fue solicitado expresamente por el reclamante, por lo que debe afirmarse que el reclamante tiene derecho a acceder y conocer los datos solicitados, y a recibir notificación por no estar incluido, al menos no nos consta, en ninguno de los supuestos contemplados en el art. 31 de la Ley 30/1992.

En base a estos fundamentos, debe existir, cuando menos, un estudio pormenorizado y razonado por parte de ese Ayuntamiento de la negación de acceso a la información solicitada por el reclamante y, en todo caso, una Resolución denegatoria del acceso, con inclusión de la vía de recursos de los que dispone el reclamante, lo que a nuestro entender debe obligar a esa Alcaldía a revisar nuevamente sus argumentos a cerca de la negativa a permitir el acceso al expediente del reclamante, así como el derecho a obtener información del procedimiento de control que deba ejercerse y recibir notificaciones de los actos administrativos que se dicten o, en su caso, de la Resolución por la que no se le considera parte interesada y se le deniega el acceso al expediente.

RESOLUCIÓN

En suma, y con respecto al motivo de este escrito, en virtud de lo establecido en el artículo 37 de la Ley 7/2001, de 31 de julio, del Diputado del Común, me permito **RECORDARLE EL DEBER LEGAL** de permitir al reclamante, conforme al procedimiento establecido legalmente, el acceso la información solicitada, siempre que dicho acceso no esté afectado por alguna de las excepciones previstas en la Ley, notificando en legal forma el acto administrativo que resulte y, en su caso, motivando la decisión negativa que se adopte mediante la correspondiente Resolución.

(..)