



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

N/REF: RT/0170/2017

FECHA: 27 de noviembre de 2017

**ASUNTO:** Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

En respuesta a la Reclamación número RT/0170/2017 presentada por [REDACTED], el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### I. ANTECEDENTES

1. La reclamante, concejal del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada -Madrid-, perteneciente al grupo municipal GLITC, por escrito registrado en dicha Corporación local el 19 de mayo de 2017 presentó, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno -desde ahora, LTAIBG-, una solicitud en la que se requería del Alcalde "[q]ue nos entregue inmediatamente, por estar concedido por silencio administrativo positivo, el cuadro de cumplimiento horario real del cargo de confianza del alcalde desde el 1 de enero de 2017". Esta solicitud se había formulado en anteriores ocasiones al amparo de la legislación de régimen local - artículos 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, desde ahora LrBRL; y 15 y siguientes del Real Decreto 2568/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, en adelante, ROF-.

A través de un oficio del Alcalde-Presidente de 23 de mayo de 2017 se traslada a la solicitante que el personal eventual del Ayuntamiento "cumple el horario según establecido a sus funciones", citando a continuación una extensa enumeración de preceptos de Derecho Positivo relacionados con el personal eventual.

[ctbg@consejodetransparencia.es](mailto:ctbg@consejodetransparencia.es)



Por escrito registrado el 29 de mayo de 2017 en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la interesada plantea una reclamación frente a esta contestación a su solicitud de información.

2. Mediante escrito de 29 de mayo de 2017, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo, se dio traslado del expediente a la Secretaria General del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formularan las alegaciones que estimasen por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las alegaciones que pudieran realizar.

A través de un escrito registrado en esta Institución el 21 de junio de 2017 de la Secretaria General del Ayuntamiento de referencia se trasladan a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno las alegaciones correspondientes. En concreto, y en lo que ahora importa, se pone de manifiesto que “por lo que le consta, el Ayuntamiento no dispone de un sistema de control horario mecanizado con lo que no puede obtenerse tal información de manera automatizada”. Concluyendo que ante un correo electrónico remitido al Alcalde-Presidente se le ha trasladado que el horario del personal eventual “es de forma genérica el del Ayuntamiento y con funciones reservadas a cargos de confianza que superan ola jornada habitual de la Administración”.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con su artículo 38.2.c) y el artículo 8.2.d) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. A tenor del artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que regula dicho precepto “*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*”. Tal disposición prevé en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

*“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. (...).*”



*2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”.*

En desarrollo de las anteriores previsiones normativas el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Comunidad de Madrid (Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno) suscribieron el pasado 2 de noviembre de 2016 un *Convenio para el traslado del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* -BOE, n. 13, de 16 de enero de 2017- en los supuestos de resoluciones dictadas por aquella Administración Autonómica y por las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial, así como por los entes, organismos y entidades integrados en el sector público autonómico o local.

3. Esta no es la primera ocasión en la que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno conoce de una reclamación interpuesta por la misma actora frente a la misma Administración pública, motivo por el que, una vez más, debemos recordar el criterio asentado por esta Institución sobre las reclamaciones que abordan el ejercicio del derecho de acceso a la información en el seno de una Corporación Local. Como ya se ha establecido en anteriores Resoluciones de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno -entre otras, las Reclamaciones con número de referencia RT/0192/2016, RT/0194/2016 y RT/0195/2016 de 5 de diciembre- la primera cuestión que debemos analizar consiste en determinar cuál es el concreto régimen jurídico aplicable a la correspondiente solicitud de acceso a la información -el previsto en la legislación de régimen local sobre acceso a la información de cargos públicos representativos locales o el contemplado con carácter general para todos los ciudadanos en la LTAIBG- antes de enjuiciar el fondo del asunto respectivo.
4. Como se indica en el preámbulo de la LTAIBG, ésta regula el derecho de acceso a la información pública “*que, no obstante ya ha sido desarrollado en otras disposiciones de nuestro ordenamiento*”. Entre las regulaciones previas del ejercicio del derecho de referencia destaca la relativa al acceso a la información por parte de los cargos representativos locales en el ejercicio de su función. De acuerdo con esta premisa, cabe recordar que este derecho se configura como un derecho fundamental en el ejercicio de su función representativa -artículo 23 de la Constitución Española-, que encuentra su configuración legal en el artículo 77 de la LrBRL, al prever que todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Junta de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.



Los aspectos procedimentales del ejercicio de este derecho contemplado en el artículo 77 de la LrBRL se completan con las previsiones que, sobre el particular, haya podido establecer el legislador autonómico de desarrollo en materia de régimen local, así como por los artículos 14 a 16 del ROF. Estos preceptos reglamentarios abordan cuestiones como la consagración de la regla del silencio positivo cuando no se dicte resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días, a contar desde la fecha de la solicitud; el reconocimiento de acceso a la información sin necesidad de autorización en los casos enunciados en el artículo 15; las reglas generales de consulta de la información; y, por último el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función.

Al margen de estas reglas procedimentales, tal y como se ha reiterado insistentemente por la jurisprudencia, el derecho fundamental de los cargos representativos locales al acceso a la información de su respectiva entidad local tiene dos vías de protección ordinaria -el recurso potestativo de reposición y el recurso contencioso-administrativo-, a las que hay que sumar dos garantías adicionales como son, por una parte, el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona regulado en los artículos 114 a 121 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, y, por otra parte, la vía del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Como puede apreciarse, en definitiva, el ordenamiento jurídico regula un procedimiento específico de acceso a la información por parte de cargos representativos locales en el ejercicio de su función basado en la consideración de que se trata de un derecho fundamental.

5. Tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en consecuencia, existen dos vías en virtud de las cuales los cargos representativos locales pueden ejercer el derecho de acceso a la información de su respectiva entidad local. La primera de ellas es la específica prevista en la legislación de régimen local - artículos 77 LrBRL y 14 a 16 ROF- cuyas características esenciales se han reseñado anteriormente. Esta será la vía habitual y ordinaria de ejercicio del derecho fundamental de referencia debido, sobre todo, tanto al alcance del acceso a la información como a las garantías jurisdiccionales que incorpora.

La segunda vía que pueden emplear los concejales es la regulada con carácter general en el Capítulo III, del Título I, de la LTAIBG, desde el momento en que el artículo 12 de la misma prevé que la titularidad del derecho de acceso a la información corresponde a “todas las personas”. En este caso concreto, los concejales podrán ejercer el derecho de acceso a la información en los términos señalados, así como utilizar el régimen de impugnaciones previsto en el artículo 24 de la LTAIBG ante el órgano competente, según las reglas contempladas en el artículo 24.6 y la Disposición adicional cuarta de la citada LTAIBG.

De acuerdo con lo anterior, pueden señalarse las siguientes conclusiones:



- *El régimen jurídico del derecho de acceso a la información por parte de los cargos públicos representativos locales en el ejercicio del ius in officium ex artículo 23 CE, se concreta en los artículos 77 de la LrBRL, en aquellos preceptos de la Ley autonómica de régimen local que, en desarrollo de las bases estatales, pudiesen regular esta materia y en los artículos 14 a 16 del ROF.*
  - *Asimismo, los cargos representativos locales podrán ejercer el derecho de acceso a la información regulado en los artículos 12 y siguientes de la LTAIBG.*
6. La determinación del régimen jurídico aplicable a la solicitud de referencia resulta indispensable a fin de garantizar la seguridad jurídica y evitar cualquier confusión en el uso de las distintas vías de acceso a la información de que disponen los cargos representativos locales por cuanto, además, el alcance de uno y otro es distinto.

Ambas vías, a pesar de compartir un vínculo común con la cláusula de Estado democrático ex artículo 1.1 de la Constitución, obedecen a lógicas y presupuestos diferentes. Por una parte, la vía de acceso a la información contemplada en la legislación de régimen local -LrBRL, legislación autonómica de desarrollo y artículos 14 a 16 del ROF- se enmarca en la noción de “control político” que corresponde al binomio minoría que controla/mayoría que gobierna derivada del principio representativo. Esto es, la idea de control llevado a cabo a través de la minoría en la asamblea representativa local -el pleno municipal- se ubica en la democracia constitucional en un sistema que pretende, entre otras cuestiones, construir la representación política mediante el juego de los principios de rendición de cuentas y responsabilidad de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, la vía del acceso a la información contemplada en la LTAIBG se enmarca en el binomio ciudadano/gobierno y administración, configurándose tal vía de acceso como un derecho en virtud del cual “*los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, como se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones*” a fin de, por un lado, someter a escrutinio ciudadano a los responsables públicos, según se proclama en el preámbulo de la LTAIBG y, por otro lado, formar y construir un conocimiento cabal y completo de los asuntos públicos que les permita formar una opinión y participar en el juego político a través de su intervención en los procesos electorales.

Tomando en consideración la distinta naturaleza de tales vías cabe advertir que ambas disponen de un régimen jurídico completo y acabado caracterizado por la regulación de un procedimiento de ejercicio del derecho de acceso -solicitud, plazos, formalización del acceso, etc-, y la previsión de diferentes técnicas para garantizar el ejercicio del derecho de acceso que incorporan -garantías procesales y jurisdiccionales-. De este modo, este Consejo considera que no resulta posible acudir por el ciudadano o por la administración a la técnica del “espigueo”





consistente en seleccionar las normas más favorables de distintos cuerpos normativos para dotarse, así, de un régimen jurídico *ad hoc* y desvinculado de los cauces legalmente establecidos para la creación de un derecho. Entre otros fundamentos de tal aseveración se encuentra la garantía del principio de seguridad jurídica, principio que se entiende como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando “la claridad y no la confusión normativa”, así como “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho” - SSTC 46/1990, de 15 de marzo, F.J. 7; 36/1991, de 14 de febrero, F.J. 5; y 37/2012, de 19 de marzo, F.J. 8, entre otras-.

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora y tomando en consideración los antecedentes que obran en el expediente, en el presente supuesto cabe señalar que, sin perjuicio de la existencia de escritos anteriores presentados al amparo de la legislación de régimen local, lo que motiva la actuación de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es que la solicitud formulada mediante escrito de 23 de mayo de 2017 se realiza expresamente al amparo de la LTAIBG. Motivo por el que, en consecuencia, el régimen jurídico aplicable a dicha solicitud de acceso a la información es el previsto en la precitada norma estatal y no el establecido en la normativa de régimen local.

7. Por lo que respecta al fondo del asunto planteado en esta Reclamación hay que recordar que el objeto de la originaria solicitud de acceso a la información consiste en conocer el cuadro de cumplimiento horario real del cargo de confianza del alcalde desde el 1 de enero de 2017 hasta la fecha de presentación de la solicitud de acceso -23 de mayo de 2017-.

Con carácter preliminar cabe comenzar recordando que el marco general de la regulación de la jornada de trabajo de los funcionarios al servicio de la Administración local aparece previsto en el artículo 94 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local según el cual «[l]a jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración local será en computo anual la misma que se fije para los funcionarios de la Administración Civil del Estado». De este modo, en el ámbito local resulta de aplicación lo previsto en la Resolución de 28 de diciembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos. Resolución que contiene dos previsiones que inciden sobre los aspectos que ahora importan: por una parte, su artículo 3.1, de acuerdo con el cual «[l]a duración de la jornada general será de 37 horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual, equivalente a mil seiscientos cuarenta y dos horas anuales.» y, por otra parte, su artículo 4, a tenor del cual «[l]a duración de la jornada del personal que desempeñe puestos de trabajo considerados de especial dedicación será de 40 horas semanales, sin perjuicio del aumento de horario que excepcionalmente sea preciso por necesidades del servicio».



Tomando en consideración lo anterior, hay que advertir que el personal eventual o de especial confianza política en el ámbito de la administración local tiene, a los efectos del artículo 8.2.d) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, la consideración de “empleado público” al que, en consecuencia, resulta de aplicación el artículo 4 de la indicada Resolución de 28 de diciembre de 2012 con relación a la jornada de trabajo.

8. Resulta habitual que las Administraciones Públicas instrumenten algún mecanismo de control horario de los empleados públicos a su servicio. Puede tratarse de relojes de marcaje vinculados a un sistema informático; firma a la entrada y salida de las dependencias, etc. En estos casos resulta habitual que, por el órgano competente, se apruebe la correspondiente Orden de Ficheros a efectos de lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, dado que en las bases de datos de control de horarios y efectivos existe información que tiene la consideración de datos de carácter personal -nombre, apellido, documento nacional de identidad, huella dactilar, bajas por enfermedad, etc.-.

Según se desprende de las alegaciones remitidas a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por la Secretaria General, el Ayuntamiento de referencia “no dispone de un sistema de control horario mecanizado con lo que no puede obtenerse tal información de manera automatizada”. Asimismo, tampoco consta que se lleve a cabo por la administración municipal un control de horario de forma manual, mediante la firma a la entrada y salida de los empleados públicos. Con ello se quiere poner de manifiesto, sin perjuicio de otras posibles valoraciones que no corresponde efectuar a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en materia de gestión de recursos humanos, que la información solicitada no existe en el momento en que se formula la solicitud por la ahora recurrente.

Tal y como se desprende de su preámbulo, la LTAIBG tiene por objeto “*ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento*”. En este sentido, su artículo 12 reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la “*información pública*”, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG se 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 este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

A tenor de los preceptos mencionados, en definitiva, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.



Tal y como ha quedado acreditado en las alegaciones remitidas, la información solicitada no existe por cuanto, reiteramos, la Corporación municipal “no dispone de un sistema de control horario mecanizado con lo que no puede obtenerse tal información de manera automatizada”. De ahí que pueda concluirse desestimando la reclamación planteada dado que, en atención a lo dispuesto en los artículos 12 y 13 de la LTAIBG, no existe el objeto sobre el que ejercer el derecho de acceso a la información pública.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada, en tanto que no existe el objeto sobre el que ejercer el derecho de acceso a la información regulado en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL  
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO  
P. V (ARTÍCULO 10 DEL REAL DECRETO 919/2014)

EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Francisco Javier Amorós Dorda

