



## Resolución 689/2018

**S/REF:** 001-027484

**N/REF:** R/0689/2018; 100-001894

**Fecha:** 13 de febrero de 2019

**Reclamante:** FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO

**Dirección** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Defensa

**Información solicitada:** Identificación, ceses y retribuciones de trabajadores eventuales

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó , al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 14 de agosto de 2018, la siguiente información:

- *Nombre, cargo, fecha de nombramiento, fecha de cese y retribuciones anuales de los trabajadores eventuales que han prestado servicio en todos los ministerios y en Presidencia del Gobierno en 2017 y 2018 de ambos gobiernos (tanto en la etapa de Mariano Rajoy como la de Pedro Sánchez) en formatos reutilizables.*
- *Dado que el formulario no está adaptado aún a la actual estructura del nuevo Gobierno, les pido el favor de remitir a las distintas UITs esta solicitud.*

---

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

- *A la hora de valorar la siguiente solicitud de información, me gustaría que se tuvieran en cuenta los siguientes hechos:*
  - *El Portal de Transparencia ya publicó esta misma información para los asesores de 2012 y 2013, por lo que esta información puede ser pública, a no ser que el propio Gobierno infringiera las leyes. Además, dado que ya se ha publicado, no se puede aludir a un criterio de reelaboración. El Gobierno también suministró esta información en posteriores solicitudes de información realizadas por Civio.*
  - *El criterio interpretativo aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, que establece que en el caso del personal de especial confianza -y en concreto, el personal eventual- el derecho de los ciudadanos de conocer el funcionamiento de las instituciones públicas prima sobre la protección de datos personal. Además, en varias resoluciones (como en R/001/2017) el CTBG ha estimado que en este caso prima el interés público frente a la protección de datos personales.*
  - *La desigualdad manifiesta que existe entre este tipo de trabajadores y los funcionarios en cuanto a términos de transparencia. Mientras que de los segundos conocemos su fecha de nombramiento vía oposición, los posibles cambios y ascensos vía convocatorias públicas de libre designación y podemos establecer sus sueldos vía puesto, nivel y complementos, de los primeros no sabemos ni siquiera su nombre.*
- *Por favor, les pido que no respondan a esta solicitud de información con una RPT sin nombres y sueldos anuales, puesto que esa no es la información que estoy solicitando, como queda claro al inicio de esta solicitud.*

2. Mediante escrito de fecha 19 de septiembre de 2018, el MINISTERIO DE DEFENSA comunicó al reclamante lo siguiente:

- *Según el artículo 19.3 LTBAIG, 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 la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.*
- *En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el art. 19.3 de la LTBAIG, se suspende el plazo para dictar resolución hasta haber recibido las alegaciones o que haya transcurrido el plazo para las mismas de las personas afectadas, por ser de aplicación en este supuesto.*

3. Mediante escrito de entrada el 21 de noviembre de 2018, el reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

*Pasado el plazo para responder no se ha tenido respuesta por parte de este Ministerio. Por tanto, la solicitud de derecho de acceso a la información pública ha recaído en silencio administrativo.*

*La información sobre los eventuales ya ha sido entregada en el pasado por la Administración General del Estado en solicitudes similares. Y, además, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha valorado tanto en distintas resoluciones –en la propia solicitud se menciona una de ellas– como en su criterio interpretativo 1/2015 del 24 de junio de 2015, la debida publicidad de la identidad del personal eventual dado su interés público.*

*En la ponderación de intereses a proteger, el hecho de que este personal sea nombrado de forma discrecional, frente a otros procesos y concursos públicos del resto de empleados al servicio de la administración, hace que sea de especial interés conocer sus identidades, sea cual sea su nivel.*

*Solicita que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tenga por presentada y atienda esta Reclamación, junto con los documentos que se acompañan, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

4. Con fecha 29 de noviembre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE DEFENSA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando el Ministerio el 2 de enero de 2019 en los siguientes términos:

- *La solicitud de la Fundación Ciudadana CIVIO puede afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, en concreto el derecho a la protección de datos de carácter personal de los trabajadores eventuales por los que se pregunta. Habida cuenta de lo anterior, el 19 de septiembre de 2018 se dictó la suspensión del plazo de contestación de la solicitud para poder recabar las alegaciones pertinentes. De todo ello se informó a la Fundación Ciudadana CIVIO, de conformidad con el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*
- *Según el artículo 30.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, “los plazos expresados en días se contarán a*

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

*partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o la desestimación por silencio administrativo". Es decir, el plazo de quince días para realizar alegaciones, previsto en el artículo 19.3, comienza cuando se practica la notificación a los interesados.*

- *En este sentido, se significa que el órgano competente está notificando a esos terceros interesados su derecho a formular alegaciones ante la solicitud de transparencia de la Fundación Ciudadana CIVIO. Hasta que se produzca la notificación no dará comienzo el plazo de quince días expresado en la Ley 19/2013.*
- *Como consecuencia de lo anterior, aún no se ha producido el silencio administrativo que alega la Fundación Ciudadana CIVIO en su reclamación, sino que el plazo para resolver la pregunta de transparencia continúa suspendido.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>3</sup>](#), en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>4</sup>](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12<sup>5</sup>](#), regula 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*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

3. En primer lugar, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

*A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que **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.***

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, con fecha 19 de septiembre, la Administración suspendió el plazo para resolver con vistas a llevar a cabo el trámite de audiencia previsto en el art. 19.3 de la LTAIBG. Ha de recordarse que dicho precepto señala lo siguiente:

*3. 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.*

No obstante el tiempo transcurrido, el MINISTERIO DE DEFENSA sigue insistiendo en que el plazo para resolver la solicitud de información se encuentra suspendido y que, a fecha 17 de diciembre (fecha del escrito de alegaciones aunque el mismo tuviera entrada en el Consejo de Transparencia el 2 de enero) *se significa que el órgano competente está notificando a esos terceros interesados su derecho a formular alegaciones.* Es decir, indica que, cuatro meses después de la solicitud y tres meses después de que se suspendiera el plazo para recabar alegaciones, el trámite de audiencia aún se está llevando a cabo.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no comparte este argumento.

A este respecto, debe recordarse que i) los terceros a los que presuntamente se les pueda perjudicar con el acceso deben estar debidamente identificados y que ii) el trámite finaliza cuando se reciban las alegaciones solicitadas o transcurrido el plazo máximo. Con esta previsión la LTAIBG pretende evitar lo que, precisamente, se está produciendo en el caso que nos ocupa, una suspensión *sine die* del plazo para dictar resolución.

Igualmente, debe recordarse lo razonado en el expediente R/0494/2018 en los siguientes términos:

4. *Por otra parte, sostiene la Administración que ha procedido a suspender el plazo para dictar resolución dado que, a su juicio, hay intereses económicos y comerciales de terceros en juego y que no procederá a contestar sobre el fondo de la pretensión del Reclamante hasta que reciba las alegaciones de todos los posibles afectados o haya transcurrido el plazo concedido para ello, es decir, 15 días. Pues bien. Este Consejo de Transparencia ya ha dictaminado con anterioridad sobre esta dicotomía contenida en el artículo 19.3 de la LTAIBG.*

*En el procedimiento R/0132/2015, se indicaban ya algunos elementos esenciales para interpretar este artículo y sus consecuencias posteriores para el procedimiento en curso: “La tramitación de una solicitud de información sigue el procedimiento descrito en los artículos 17 y siguientes, incluyendo el trámite que constituye el principal motivo de la reclamación, esto es, la apertura de un periodo para que terceros que pudieran verse afectados en sus derechos o intereses legítimos si se concediera la información solicitada, puedan realizar alegaciones.*

*Dichas alegaciones tienen como objeto, lógicamente, el conocer posibles argumentos que pudieran manifestarse por la parte interesada o afectada y que deben ser tenidos en cuenta a la hora de tramitar el procedimiento.*

*No obstante, las alegaciones de terceros deben ser adecuadamente valoradas por el órgano tramitador, que debe motivar su aplicación al procedimiento y, concretamente en el supuesto de una solicitud de acceso a la información, no puede suponer en ningún caso un derecho de veto a la concesión de la información solicitada. De otro modo, nos encontraríamos con la circunstancia de que la mera negativa a suministrar la información por parte del tercero interesado, sin más argumentos por su parte, como ocurre en este caso concreto, nos llevaría a asumir tal negativa como un impedimento absoluto para suministrar la información, sin más argumento que dicho rechazo, veto o falta de autorización.”*

*En el R/0147/2015, se decía: “(...) debe recordarse que la apertura de un plazo para que terceros afectados realicen alegaciones, si bien interrumpe en virtud del artículo 19.3 el plazo para resolver, no es un trámite que pueda realizarse una vez cumplido el plazo de resolución sino dentro del mismo.”*

*En el procedimiento R/0184/2018, se añadía lo siguiente: “(...) debe también recordarse que el plazo para resolver un procedimiento administrativo con carácter general y una solicitud de información en concreto, implica que en el mismo se deberán llevar a cabo todos los trámites necesarios para resolver el expediente y, especialmente por ser el asunto que aquí atañe, la realización del trámite de audiencia de interesados que se consideren necesarios.*

*Así, además de la previsión de dicho trámite que regula el art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la LTAIBG prevé específicamente en su art. 19.3: 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.*

*No obstante, lo que se detecta en el presente expediente es que, además de proceder a una ampliación del plazo para la que no se aportan argumentos concretos que motiven dicha medida, es a punto de finalizar el plazo ampliado para resolver cuando se le informa al interesado de que se va a proceder a la apertura de un trámite de audiencia a terceros afectados.*

*Finalmente, y a pesar de que el trámite de audiencia fue iniciado con fecha 14 de febrero por un plazo de quince días, a fecha 25 de abril, cuando el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE remite su escrito de alegaciones a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con ocasión de la tramitación de la presente reclamación, se indica que el plazo para dictar resolución continuaba suspendido al no haberse recibido respuesta a dicho trámite de audiencia por parte de todos los interesados contactados. Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no puede estar de acuerdo con dicha apreciación.*

*En efecto, como ya hemos indicado, la LTAIBG prevé la apertura de un trámite de audiencia a interesado que pudieran verse afectados por el acceso a la información solicitada. Pero dicho trámite de audiencia debe atender a dos condicionantes:*

- 1. Estos terceros deben estar debidamente identificados*
- 2. El plazo para dictar resolución queda suspendido pero hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.*

*A nuestro juicio, estas dos circunstancias deben ser entendidas como necesarias para conjugar, por un lado, los derechos e intereses de terceros que pudieran verse perjudicados y, por otro, el derecho del solicitante a obtener una respuesta a su solicitud de información y a que dicha respuesta no quede vinculada a la audiencia a terceros potencialmente afectados (en el caso, por ejemplo, de que no estén debidamente identificados) o a la suspensión del plazo para resolver sine die (vinculando la resolución a obtener una respuesta expresa por parte de terceros a los que se haya contactado convirtiendo, por lo tanto, en*



*preceptiva su respuesta para poder continuar el procedimiento). La LTAIBG es clara al respecto y prevé que el trámite de audiencia se dé por finalizado en el momento en que se hayan recibido las correspondientes respuestas al trámite de audiencia o bien que el plazo de presentación de alegaciones hubiera transcurrido.*

*Por lo tanto, y teniendo en cuenta que el trámite de audiencia fue iniciado con fecha 14 de febrero, el 23 de marzo, fecha en la que el interesado presenta reclamación (de entrada el día 27 en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno), había transcurrido el plazo para dictar resolución y, por lo tanto, la solicitud debía entenderse desestimada por silencio al amparo del art. 20.4 de la LTAIBG.”*

*En el presente caso, haciendo una interpretación pro homine o a favor de la persona – lo que implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el ser humano, es decir, que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio – debe concluirse que de los dos plazos que propone la norma debe elegirse aquel que suponga un mayor beneficio para el sujeto que detenta el derecho, en detrimento de un rigorismo procedimental que alarga innecesariamente su inactividad, siempre que no afecte de manera significativa e irreversible los derechos de terceros personas físicas que sean igualmente dignos de protección.*

*Esta orientación se ajusta al espíritu de la LTAIBG, contenido en su Preámbulo, el cual configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen –como no puede ser de otra manera– los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular. Con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un*



*procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta, y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.(...)*

*Teniendo en cuenta que, en el caso que se aborda, consta la suspensión del plazo para resolver, pero no consta la fecha en que se ha solicitado información a esos terceros supuestamente perjudicados, debemos tomar como fecha ad quem o inicial del cómputo del plazo legal de 15 días (ex artículo 19.3) el de la fecha de comunicación al solicitante de esa suspensión, es decir, el 10 de septiembre de 2018. Partiendo de ello y haciendo una interpretación más favorable al ejercicio del derecho, la fecha a quo o final de ese plazo es la del 2 de octubre de 2018, plazo que actualmente ha sido sobrepasado claramente, careciendo el solicitante del contenido de la información solicitada o de las razones argumentadas por los terceros supuestamente afectados.*

*También debe indicarse que, efectuado el preceptivo trámite de audiencia a terceros que marca la LTAIBG y transcurrido ese plazo sin recibirse alegaciones, la Administración debe dar por finalizado el mismo, con impulso del procedimiento.*

*En este sentido, debe citarse el principio pro actione, que obliga a interpretar las normas procesales no sólo de manera razonable y razonada, sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo, esto es, con interdicción de aquellas decisiones que por su rigorismo, formalismo excesivo o por cualquier otra razón se revelen desfavorables para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva o resulten desproporcionadas en la apreciación del equilibrio entre los fines que se pretende preservar y la consecuencia del cierre del proceso.*

4. En cuanto al fondo de la cuestión planteada, relativa a información sobre trabajadores eventuales, debe comenzarse recordando que existen algunos precedentes de expedientes tramitados por este Consejo de Transparencia sobre esta cuestión. Así, se señalan los procedimientos R/0001/2017 y [R/0024/2017](#)<sup>6</sup>, en los que se estimaba la reclamación, instando a la Administración a facilitar la información requerida en aplicación del [criterio interpretativo 1/2015](#)<sup>7</sup> aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno conjuntamente con la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD). Estos razonamientos

---

6

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/en/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2017/04.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/en/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017/04.html)

<sup>7</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html>

son igualmente válidos en el presente caso, en lo relativo al personal eventual que ocupe puestos de asesoramiento y especial confianza.

A mayor abundamiento, ha de resaltarse que consta a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que solicitudes en términos idénticos dirigidas a otros Departamentos Ministeriales, han obtenido una respuesta positiva y se ha proporcionado al interesado los datos solicitados.

En definitiva, estos razonamientos son igualmente aplicables al presente caso, por lo que la reclamación debe ser estimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO, con entrada el 21 de noviembre de 2018, contra el MINISTERIO DE DEFENSA.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE DEFENSA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, entregue a la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO la siguiente información:

- *Nombre, cargo, fecha de nombramiento, fecha de cese y retribuciones anuales de los trabajadores eventuales que han prestado servicio en el Ministerio en 2017 y 2018, de ambos gobiernos (tanto en la etapa de Mariano Rajoy como la de Pedro Sánchez).*

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE DEFENSA a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)<sup>8</sup>, 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](#)<sup>9</sup>, 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

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

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 CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda