



RESOLUCIÓN 11/2017, de 25 de enero, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de Sevilla por denegación de información pública (Reclamaciones núms. 154/2016 y 195/2016).

ANTECEDENTES

Primero. El 11 de enero de 2016 tiene entrada en el Ayuntamiento de Sevilla un escrito del ahora reclamante en el que, reiterando la petición presentada el 30 de septiembre anterior, solicitaba información sobre incentivos por recaudación en relación con los procedimientos sancionadores de tráfico. El escrito concluía del siguiente modo:

“Por todo lo anterior, le ruego una vez más que muestre respeto a la Democracia, la Constitución Española y el Estado de Derecho y nos remita toda la información relativa a los objetivos de las personas que participan en los expedientes sancionadores de tráfico, o, lo que es mejor, que la publique en el portal de transparencia para general conocimiento, porque su reticencia a publicarla no hace más que acrecentar las dudas sobre la limpieza del procedimiento.”



En la medida en que la solicitud está directamente relacionada con anteriores intentos del reclamante de obtener por distintas vías dicha información, resulta oportuno recoger tales antecedentes previos para un mejor conocimiento del asunto que se nos plantea.

El 29 de noviembre de 2014 el ahora reclamante solicitó al Área de Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento de Sevilla que le remitiera “la información acerca de los incentivos por recaudación de las personas que instruyen y resuelvan procedimientos sancionadores de tráfico en los últimos cuatro años”. Con fecha 6 de octubre acompaña otro escrito reiterando el anterior añadiendo motivación sobre la petición de la información solicitada.

El 11 de noviembre de 2014 tiene entrada en el Ayuntamiento de Sevilla otro escrito del interesado dirigido a la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, poniendo en su conocimiento la petición de información citada en el antecedente anterior. Dicha Comisión solicita al Área de Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento, con fecha 3 de diciembre de 2014, informe relativo a dicha petición.

La Agencia Tributaria de Sevilla contesta a la citada Comisión con fecha 9 de enero de 2015, ofreciendo determinada información sobre el Programa de Productividad de la Agencia Tributaria. La Comisión da por finalizada las actuaciones, con archivo de las mismas, en escrito de 15 de enero de 2015.

El 23 de junio de 2015, el Defensor del Pueblo Andaluz comunica al Área de Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento que el interesado solicitó la copia del Programa de incentivos por objetivos el 27 de enero de 2015, reiterada el 12 de marzo, y en dicho escrito el Defensor del Pueblo exige que se dé respuesta a los citados escritos.

El 2 de septiembre de 2015, la Agencia Tributaria de Sevilla envía escrito al Defensor de Pueblo Andaluz, acompañándole copia de la contestación ofrecida por la Delegación de Hacienda. En esta contestación, de fecha 17 de agosto de 2015, el Área de Hacienda y Administración Pública, en síntesis, ofrece información en el sentido de que el “programa de productividad por objetivos de la Agencia Tributaria de Sevilla de los últimos cuatro años... incluye información claramente de carácter interno de este organismo que afecta a objetivos en relación con la lucha contra el fraude fiscal, prioridades en materia de gestión tributaria y sancionadora, etc... y que entendemos está protegida por la reserva tributaria.” Sigue el escrito sosteniendo que con “el objetivo de contestar definitivamente a la petición, podemos extraer de las bases de regulación



del programa de productividad en vigor algunos aspectos que no entendemos estén afectados por dicha reserva”, y así se recoge determinada información sobre los objetivos generales y específicos de dicho programa”.

El 30 de septiembre de 2015 tiene entrada en el Ayuntamiento de Sevilla un nuevo escrito en contestación del anterior de 17 de agosto del Área de Hacienda y Administración Pública, en el que muestra su discrepancia a los sostenido en dicho escrito, y el interesado, basándose ya, entre otras normas, en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG), solicita que en aras de la transparencia, se ofrezca la información.

Prosigue el interesado en este escrito en el siguiente sentido:

“Por imperativo legal, por transparencia democrática y por la Limpieza que la ley exige a estos procedimientos deben publicar toda la información, incluidos los objetivos particulares, y el ciudadano valorará si hay motivos para promover una recusación.

”Los objetivos de gestión también deben ser conocidos por los ciudadanos, porque una excesiva celeridad en la tramitación de las denuncias, motivada por los incentivos puede conducir a una reducción del respeto a los derechos del denunciado.

”No comprendemos que aluda a la confidencialidad de datos de lucha contra el fraude fiscal prioridades en materia de gestión tributaria y sancionadora, etc, ya que en materia sancionadora de tráfico no tiene sentido hablar de fraude fiscal, y la única prioridad es atender primero las infracciones más graves y peligrosas, lo que no debe ser un secreto, siendo incluso conveniente hacer público este dato, porque puede ayudar a que los ciudadanos pongamos más atención para no cometerlas, lo que contribuirá a reducir la siniestralidad. La DGT nos da un ejemplo cuando publica la ubicación de los radares de velocidad, para que evitemos la infracción y, lo que es más importante el peligro.

”Por otra parte, no entendemos que se nos oculte una información que debe estar en poder de todos los miembros de la Agencia Tributaria, y posiblemente



de los sindicatos, y puede caer, como de hecho ha caído, en manos de los periódicos.

”Por todo lo anterior, seguimos reclamando el derecho que la ley nos reconoce a la información completa de los objetivos de las personas que instruyen y resuelven los expedientes sancionadores de tráfico, por lo que le ruego me la remita o, lo que es mejor, la ponga en la página web del Ayuntamiento al alcance de todos como exige la ley de transparencia antes citada.

”Así mismo le agradeceré que me conteste, en el sentido que considere oportuno, con una resolución que pueda ser recurrida potestativamente en reposición y, posteriormente, en el juzgado de lo contencioso-administrativo, que es como creo que debe responder siempre una administración ante una petición de un administrado.”

Segundo. El 14 de octubre de 2016 tiene entrada en este Consejo la reclamación formulada contra la denegación de la información solicitada.

En dicha reclamación plantea lo siguiente:

“En su momento reclamé al Excmo. Ayuntamiento de Sevilla información relativa al programa de incentivos por objetivos de las personas que instruyen expedientes sancionadores de tráfico, porque no vemos en estas personas la exquisita imparcialidad que la Constitución y la ley les exigen.

”Se trata de un convenio que debe ser conocido por, entre otros, los sindicatos, y que creemos que tenemos derecho a conocer los ciudadanos para poder tener derecho a recusar si vemos motivos para ello.

”Ante la negativa a dar respuestas acudimos al Defensor del Ciudadano, que consiguió una respuesta que negaba cualquier relación entre los incentivos y la recaudación de la Agencia, y nos negaba acceso a los objetivos del programa. Se adjunta el primer escrito recibido, fechado el día 8 de enero de 2015.

”Acudimos al Defensor del Pueblo Andaluz, que consiguió una nueva respuesta que admitía la relación entre los incentivos y la recaudación de la Agencia, en la que se nos confirma que tienen un objetivo general por la



recaudación de la Agencia Tributaria, pero nos siguen negando acceso a los objetivos particulares del Área. Se adjunta el segundo escrito recibido, fechado el 17 de agosto de 2015.

”Entendiendo que tenemos derecho a conocer todos los objetivos, incluidos los particulares de gestión o de cualquier otro tipo, volvimos a reclamar con los dos escritos que se adjuntan, sin haber obtenido respuesta todavía.

”No requerimos información de las cantidades que se paga a cada persona, sino los objetivos marcados a cada puesto de trabajo y la valoración o ponderación de cada uno de ellos.

“Les ruego su actuación para conseguir que el Excmo. Ayuntamiento de Sevilla manifiesta la transparencia que la ley le exige, y proporcione la información solicitada, que no es otra cosa que la relación de objetivos que tienen las personas que instruyen expedientes sancionadores de tráfico y la ponderación de cada uno de ellos, de acuerdo con el convenio suscrito.”

Tercero. El 17 de noviembre de 2016 tiene entrada en este Consejo una nueva reclamación del interesado, que reproduce en términos literales la anterior.

Cuarto. Con fecha 18 de octubre de 2016 se solicitó al órgano copia del expediente derivado de la solicitud, informe al respecto, así como cuantos antecedentes, información o alegaciones se considerara oportuno para la resolución de la reclamación.

Quinto. El 21 de octubre de 2016 se cursa comunicación al reclamante informándole de la tramitación del procedimiento de la resolución.

Sexto. El 15 de noviembre de 2016 tiene entrada en el Consejo informe y expediente remitido por la Agencia Tributaria de Sevilla.

En el informe se sostiene lo que sigue:

“PRIMERO: La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones del Ayuntamiento de Sevilla solicitó remisión de informe, mediante oficio de fecha 27 de noviembre de 2014, que tuvo entrada en esta Agencia con fecha 08 de enero de 2015. Se adjunta Documento nº 1.



"SEGUNDO: Con fecha 09 de enero de 2015 se presentó por esta Agencia ante la citada Comisión informe del entonces Sr. Gerente de fecha 08 de enero de 2015. Se adjunta Documento nº 2.

"TERCERO: Con fecha 02 de febrero de 2015 se recibe comunicación de la citada Comisión, mediante oficio de fecha 15 de enero de 2015, en el que da por recibido el informe remitido y comunica que la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, en sesión celebrada con fecha 14/01/2015, a la vista del mismo ha acordado dar por finalizadas sus actuaciones y ha procedido al archivo de las actuaciones. Se adjunta Documento nº 3.

"CUARTO: El Defensor del Pueblo Andaluz tramita Queja Ref: Q15/2603 dirigiendo oficio al Sr. Concejal Delegado del Área de Hacienda y Administración Pública, que tuvo entrada en esta Agencia con fecha 01 de septiembre de 2015. Se adjunta Documento nº 4.

"Con fecha 02 de septiembre de 2015 se remitió por esta Gerencia al Defensor del Pueblo Andaluz, donde tuvo entrada el día 03 de septiembre de 2015, oficio adjuntando copia de la contestación que se le ha remitido al ciudadano desde la Delegación de Hacienda de este Ayuntamiento de Sevilla, así como la respuesta y posterior conclusión por parte del órgano de defensa del ciudadano de carácter municipal, a esta cuestión. Se adjunta Documento nº 5.

"QUINTO: Por el entonces Gerente de esta Agencia, con fecha 8 de enero de 2015, se informó a la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones que solicitó información acerca de los incentivos por recaudación en los procedimientos sancionadores de tráfico, entre otros aspectos, lo siguiente:

"- "No se ha considerado conveniente nunca incluir una cantidad a recaudar en esta materia como elemento base de dichos objetivos, en particular porque no se corresponde con el objetivo sancionador".

"-"Por tanto, las retribuciones de estos funcionarios no están vinculadas al del montante de la recaudación municipal en concepto de multas de tráfico, sino que son independientes de dicha cifra."



"-Tampoco perciben premios de cobranza, ni ningún tipo de participación en ingresos de derecho público".

"-Este sistema retributivo, completamente desvinculado de la recaudación por multas, tiene como consecuencia un trabajo objetivo, independiente y profesional al servicio de los intereses generales de los ciudadanos de Sevilla".

"SEXTO: Por el actual Teniente de Alcalde Delegado de Hacienda y Administración Pública, con fecha 17 de agosto de 2015, se informó en relación con la Queja tramitada por el Defensor del Pueblo, entre otras cuestiones, lo siguiente:

"-Se solicita se remita la información del programa de productividad por objetivos de la Agencia Tributaria de Sevilla de los últimos cuatro años".

"-A este respecto, la información completa solicitada incluye información claramente de carácter interno de este Organismo... y que entendemos que está protegida por la reserva tributaria".

"-No obstante, y con el objetivo de contestar definitivamente a la petición, podemos extraer de las bases de regulación del programa de productividad en vigor algunos aspectos que no entendemos estén afectados por dicha reserva."

"-Se establecen dos niveles de objetivos: Objetivos generales de la ATSe y Objetivos específicos de unidad organizativa.

"-Objetivos generales de la ATSe: Se elaborarán determinados objetivos de carácter general para la organización, que permitan integrar esfuerzos comunes de carácter general".

"-Objetivos específicos de unidad organizativa: se elaborarán para cada unidad teniendo presente tanto objetivos cuantitativos, como de modernización administrativa".



"-En cuanto a la segunda petición, que son las cantidades percibidas por este complemento por los funcionarios instructores de expedientes sancionadores, es obvio que su aportación iría en contra de la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal".

"SÉPTIMO: Nos reiteramos en lo informado anteriormente por el entonces Gerente y por el actual Concejal Teniente de Alcalde Delegado de Hacienda.

"OCTAVO: Consideramos que en la permanente reiteración de lo solicitado deja entrever el solicitante, en sus escritos, una duda sobre la falta de imparcialidad en las personas que tramitan los expedientes sancionadores de tráfico. En este sentido, no solo no podemos estar de acuerdo con ello, sino que consideramos que no se puede ni siquiera admitir tal insinuación.

"NOVENO: Si tiene motivos fundados, de que no se tramitan con profesionalidad lo expedientes sancionadores por los funcionarios del Ayuntamiento de Sevilla que prestan sus servicios en el Departamentos de Gestión de Sanciones de esta Agencia Tributaria de Sevilla será en base a actuaciones concretas que deberá de acreditarla en la forma adecuada para ello en las instancias oportunas, pero en ningún momento, entendemos que se puede poner en cuestión la tramitación de todos los expedientes sancionadores que tramiten todos los funcionarios del Ayuntamiento de Sevilla destinados en la Agencia Tributaria de Sevilla porque aprecie falta de profesionalidad y de imparcialidad vinculándolo a que perciben una productividad por objetivos, que ya ha quedado suficientemente explicado que, en ningún caso, dicha productividad está vinculada al montante de la recaudación municipal en concepto de multas de tráfico, sino que son independientes de dicha cifra.

"DÉCIMO: Además dicha suposición de falta de profesionalidad y de imparcialidad que hace el solicitante de los funcionarios del Ayuntamiento de Sevilla destinados en la Agencia Tributaria de Sevilla por cobro de productividad, al considerar que tiene incidencia en la recaudación sobre procedimientos sancionadores, dicho aspecto iría en contra de lo establecido en el artículo 38 de los Estatutos de la Agencia Tributaria de Sevilla, denominado, Complemento de Productividad, que dispone lo siguiente: "El



personal al servicio del Organismo no podrá percibir premio de cobranza alguno.

”No obstante, y de acuerdo con las limitaciones establecidas en el Presupuesto del Organismo se establecerán complementos de productividad destinados a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y su interés o iniciativa.

”La cuantía de la masa salarial destinado al complemento de productividad, o concepto equivalente, estará en todo caso, vinculado al grado de cumplimiento de los objetivos fijados por el Consejo Rector, siendo aprobado el programa en Junta de Gobierno.”

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA)

Segundo. En primer lugar, es de señalar que este Consejo sólo se ceñirá a las dos solicitudes mencionadas en el encabezamiento del Antecedente primero, a saber, la fechada el 11 de enero de 2016, que reitera la petición del 30 de septiembre anterior, por cuanto la denegación de información, ahora reclamada, se refiere a las mismas. No obstante, se ha considerado oportuno reflejar todos los antecedentes comunicados al Consejo para la mejor intelección de la resolución.

Tercero. La cuestión trae causa, como se desprende de la documentación aportada, de una petición de información que se planteó inicialmente en noviembre de 2014. Ya en esa fecha se solicitaba “información acerca de los incentivos por recaudación de las personas que instruyen y resuelven los procedimientos sancionadores de tráfico”. Dicha petición dio lugar a un prolijo procedimiento con diversos avatares que incluyó la intervención de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones del



Ayuntamiento, así como del Defensor del Pueblo Andaluz. De la intervención de dichos órganos se obtuvo una respuesta si bien no se ofreció el documento solicitado.

Pero ya en vigor la normativa de transparencia, el ahora reclamante formuló de nuevo el 30 de septiembre de 2015, aludiendo a la LTAIBG, la solicitud del programa de incentivos por objetivos específicos de las personas que instruyen expedientes sancionadores de tráfico; escrito que sería reiterado el 11 de enero de 2016.

Como venimos sosteniendo de forma constante en nuestras resoluciones, en el marco normativo regulador de la transparencia rige la regla general de apertura de la información pública a la ciudadanía, que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten dicha limitación. Así pues, nuestro régimen de acceso a la información pública se asienta sobre la siguiente premisa:

“Este acceso se configura como un verdadero derecho, que en su vertiente procedimental lleva a establecer la regla general del acceso a dicha información. Constituye pues la excepción la denegación o limitación del acceso” (Exposición de Motivos, II, de la LTPA). Se presume, pues, la publicidad de los “contenidos o documentos” que obren en poder de las Administraciones y “hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” [art. 7 b) LTPA], de tal suerte que, en línea de principio, ha de proporcionarse la información solicitada por la ciudadanía. [...] Por consiguiente, recae sobre la Administración –y sobre el tercero afectado que se oponga a la solicitud de información- la carga de argumentar la pertinencia de aplicar algún límite que justifique la denegación del acceso a la misma.” (así, entre otras muchas, las Resoluciones 42/2016, de 22 de junio, FJ 3º y 120/2016, de 14 de diciembre, FJ 3º).

El órgano reclamado, en el informe remitido a este Consejo para denegar la información solicitada, hace suyos los argumentos empleados en su día por el Gerente de la Agencia Tributaria al informar a la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, y por el Concejal Teniente de Alcalde Delegado de Hacienda al abordar una queja tramitada por el Defensor del Pueblo.

Pues bien, debemos comenzar señalando que no basta para considerar cumplidas las prescripciones de la normativa de transparencia que el órgano -excitado además por la



intervención de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones del Ayuntamiento y del Defensor del Pueblo Andaluz- haya proporcionado determinada información sobre el programa de productividad por objetivos de la Agencia Tributaria, puesto que lo que solicita el reclamante son los concretos incentivos por objetivos específicos de las personas que instruyen y resuelven los procedimientos sancionadores de tráfico. Es esta concreta información del programa de productividad de la Agencia la que, de existir, debe facilitarse al reclamante, puesto que inequívocamente constituye “información pública” a los efectos de la LTPA: *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”* [art. 2 a)].

Por lo demás, como veremos acto seguido, ninguno de los argumentos mencionados en el informe puede justificar la retención de la información a la luz del marco normativo regulador de la transparencia.

Cuarto. Alude el informe, en efecto, “que la información completa solicitada incluye información claramente de carácter interno de este Organismo... y que entendemos que está protegida por la reserva tributaria”. Por lo que hace a la alegación relativa a su carácter interno, se trata de una cuestión irrelevante a nuestros efectos, habida cuenta de que el concepto de “información pública” que asume el arriba transcrito art. 2 a) LTPA no excluye a la información que tenga tal carácter. Por el contrario, cabe argumentar -según sostiene la propia Exposición de Motivos de la LTAIBG- que *“[s]ólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.”*

En lo que se refiere a que la información está protegida por la reserva tributaria – justificación que apunta en su informe el órgano reclamado sin ningún desarrollo argumental-, es de suponer que se refiere al “carácter reservado de los datos con transcendencia tributaria” al que alude el art. 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT). En efecto, el apartado primero de dicho artículo establece sobre el particular: *“Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y*



sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros”, enumerando a continuación una serie de supuestos en los que la cesión sí es posible. Y, por su parte, el apartado tercero del art. 95 LGT impone expresamente a la Administración tributaria la obligación de adoptar “las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información tributaria”.

Ahora bien, como tuvimos ocasión de señalar en el FJ 4º de la Resolución 78/2016, de 3 de agosto, la instauración de este deber de confidencialidad por parte de la Administración se orienta esencialmente a la preservación de los derechos e intereses de los obligados tributarios, según se desprende del artículo 34.1 LGT, el cual, al enumerar los “Derechos y garantías de los obligados tributarios”, incluye el siguiente: “j) *Derecho, en los términos legalmente previstos, al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria, que sólo podrán ser utilizados para la aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de sanciones, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo en los supuestos previstos en las leyes*”. Y, ciertamente, este Consejo no puede apreciar qué incidencia tiene en los datos referentes a las concretas personas sancionadas que se facilite la información genérica sobre el programa de productividad solicitada por el ahora recurrente. No resulta, pues, de aplicación el deber de confidencialidad al presente supuesto.

Por otra parte, la Agencia Tributaria se hace eco en su informe de una “segunda petición” referente a “las cantidades percibidas por este complemento por los funcionarios instructores de expedientes sancionadores”, apuntando al respecto que “es obvio que su aportación iría en contra de la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal”. Tampoco podemos compartir esta alegación del órgano reclamado, toda vez que –como explícitamente señala el solicitante en su escrito de reclamación– no requiere “información de las cantidades que se paga a cada persona, sino los objetivos marcados a cada puesto de trabajo y la valoración o ponderación de cada uno de ellos”. No entra en juego en este caso, por tanto, ningún dato de carácter personal que pueda operar como límite del derecho de acceso a la información pública garantizado por la LTPA.

En suma, dado que no concurre ningún límite que pueda justificar la retención de la información solicitada, debe ponerse a disposición del reclamante el programa de



incentivos por objetivos específicos de las personas que instruyen los expedientes sancionadores de tráfico.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de Sevilla por denegación de información pública.

Segundo. Instar al Ayuntamiento de Sevilla a que facilite al reclamante, en el plazo de quince días, la información a que se refiere el Fundamento Jurídico Cuarto de esta Resolución, dando cuenta de lo actuado a este Consejo en el mismo plazo.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad +con lo dispuesto en los artículos 8. 3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Consta la firma

Manuel Medina Guerrero