



## Resolución 62/2020, de 17 de abril, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

**Asunto: expediente CT-35/2019 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX, en calidad de XXX en la Diputación de Burgos, ante esta última Entidad Local**

### I. ANTECEDENTES

**Primero.-** Con fecha 24 de octubre de 2017, tuvo entrada en el Registro General de la Diputación de Burgos una solicitud de información pública dirigida por XXX, en calidad de XXX de dicha Diputación, a la misma. En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“*SOLICITA:*

- *Informe técnico que justifique **todas las modificaciones** de los puestos de trabajo de la propuesta de RPT 2017 emitida por la Diputación.*
- *Informe que detalle las retribuciones que percibe distinto personal de la Diputación, de forma periódica en su devengo, y que no están incluidas específicamente en la plantilla presupuestaria. Así, por ejemplo, informe y/o decreto que justifique el **complemento de productividad** que percibe la Jefatura de Sección de Secretaría General.*
- *Informe o Decreto que justifiquen las retribuciones que percibe distinto personal de la Diputación por realizar **funciones de superior categoría**. Así, por ejemplo, informe y/o Decreto que justifique las retribuciones que percibe la Jefatura de Sección de Secretaría General por la sustitución del Secretario General.*
- *Informe relativo a las retribuciones que perciba distinto personal de la Diputación por realizar funciones en horario laboral en **Organismos dependientes de la Diputación Provincial**, como por ejemplo SODEBUR, el Consorcio de Residuos o el Consorcio Agropecuario”.*

Sobre la cuestión de la resolución (expresa o tácita) de esta solicitud hemos de reseñar diferentes y variadas incidencias.



En primer lugar, ha de hacerse constar que la información referente al complemento de productividad ha sido objeto de solicitud en múltiples ocasiones, antes y después del 24 de octubre de 2017, concretamente en 12 de mayo de 2016, 13 de diciembre de 2017, 21 de marzo de 2018, 3 de mayo de 2018 y en 4 de julio de 2018. Asimismo y sobre otros complementos salariales también se solicitó información con posterioridad, a saber, el día 18 de julio de 2018.

Por otra parte sobre esta misma cuestión se tramitó una queja en el Procurador del Común (expediente 20181762). En el seno de la tramitación de esta queja hemos obtenido ciertas respuestas a la cuestión que, por lo demás, no han sido remitidas a esta Comisión de Transparencia. Concretamente por parte de la Diputación se informó al Procurador del Común de la presunta denegación de la información a través de un Decreto de 17 de octubre de 2018, cuyo fundamento era la existencia de datos personales. Hay que añadir que este Decreto no revestía la forma de resolución administrativa y carecía del pie de recurso necesario para que el interesado pudiera ejercitar su derecho a la impugnación del mismo. Para concluir sobre la cuestión, por parte del solicitante de acceso a la información pública se nos ha indicado que dicho Decreto no le ha sido notificado.

Por tanto, y partiendo de estas premisas estimamos que hasta la fecha, la solicitud indicada no ha sido resuelta expresamente.

**Segundo.-** Con fecha 26 de febrero de 2019, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por XXX, en calidad de XXX de la Diputación de Burgos, frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

**Tercero.-** Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos a la Diputación de Burgos poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a aquella.

Consta la recepción de esta petición por parte de la Diputación de Burgos con fecha 27 de marzo de 2019, a través de la firma del aviso de recibo certificado de la misma donde, si bien no puede identificarse al firmante por ser una rúbrica ilegible, consta el sello de la Diputación.

Sin embargo, el informe solicitado no ha sido recibido en esta Comisión de Transparencia. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se prosiguen las actuaciones y se procede a adoptar la presente Resolución.

Sin perjuicio de ello, lamentamos que nos veamos obligados a resolver esta



reclamación sin conocer el criterio de la Diputación de Burgos, quien, sin duda, podría aportar elementos de juicio relevantes para decidir acerca del supuesto aquí planteado. Esta falta de respuesta, además, supone un incumplimiento de la colaboración debida al Comisionado de Transparencia, en cuanto Presidente de esta Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**Primero.-** Como cuestión previa al análisis de la actuación administrativa (o ausencia de la misma) impugnada y considerando la presentación de la solicitud cuya denegación presunta se impugna por XXX en la Diputación de Burgos, debemos determinar la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) y, por tanto, de este mecanismo de reclamación, a una solicitud de información presentada por un representante de los empleados públicos.

En este sentido, debemos partir de lo dispuesto en el punto 2 de la Disposición Adicional primera de la LTAIBG, de conformidad con el cual: *“Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”*.

Pues bien, como ya hemos señalado, entre otras, en nuestras resoluciones 91/2017, de 25 de agosto (expte. de reclamación CT-0070/2017) y 127/2017, de 17 de noviembre (expte. de reclamación CT-0031/2017), al respecto procede señalar que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en su Criterio Interpretativo CI/008/2015, de 12 de noviembre, ya expresaba lo siguiente:

*“(…) IV. La disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.*

*En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. En opinión del Consejo, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que*



*regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.*

*La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria.*

*V. Hay que tener en cuenta, finalmente, que la excepción prevista en la LTAIBG no realiza una enumeración taxativa de los procedimientos o áreas de actuación que cuentan con regímenes específicos, para no provocar, por ello, lagunas o introducir rigideces indebidas en el ordenamiento jurídico. Los regímenes mencionados en el apartado tres de su disposición adicional primera -el régimen específico de acceso a la legislación medioambiental, contenido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y el previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público- lo son a título de ejemplo y admiten la consideración de otros sectores, entre ellos estaría el contenido en los artículos 23 a 32 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que establece el sistema de Archivos de la Administración General del Estado o las disposiciones que, en concreta normativa específica, prevean la reserva en el acceso cuando se den determinados condicionantes (secretos oficiales, secreto estadístico) y algunos otros”.*

Esta interpretación fue acogida para un supuesto como el que aquí nos ocupa donde el solicitante de la información era un representante de los empleados públicos, por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 en su Sentencia núm. 93/2017, de 17 de julio, en la que se señaló respecto a la aplicación de la disposición adicional segunda de la LTAIBG en este ámbito lo siguiente:

*“(…) Así, para poder aplicar esta Disposición, el objeto de petición de información debe contar con un régimen específico de acceso a la información que, atendiendo a la naturaleza de la misma, regule el alcance, procedimiento y garantías del mismo. **En ningún caso el EBEP puede entenderse como una normativa específica a estos efectos, por mucho que regule detalladamente determinados aspectos procedimentales respecto de la representación sindical y la negociación colectiva en el ámbito de la función pública** y vinculada más concretamente al deber de la Administración de proporcionar determinada información a estos efectos (...).*



*13. En todo caso, toda posible duda sobre el alcance de este precepto habría de ser solventada mediante la aplicación del principio «pro actione»”.*

Los fundamentos de derecho de esta Sentencia fueron declarados válidos por la Sentencia en apelación, de 5 de febrero de 2018, de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

En consecuencia, el acceso a la información para los representantes de los empleados públicos regulado en la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre) y en la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, no constituye un régimen de acceso específico a la información, puesto que en ambas normas lo que se recoge con carácter general es la función de los representantes de los trabajadores de recibir información sobre la política de personal, y no una regulación especial del derecho de acceso a la información pública en el sentido previsto en el punto 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG.

En un sentido contrario, el hecho de que una solicitud de información sea presentada por XXX, como ocurre aquí, no excluye que se ejerza a través de la misma el derecho de acceso a la información pública reconocido a todas las personas en la LTAIBG, ni restringe, por tanto, su objeto a las competencias propias de tales representantes.

**Segundo.-** El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

**Tercero.-** La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado 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. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento

Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las **Entidades Locales de Castilla y León** y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

**Cuarto.-** La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello puesto que se trata de la misma persona que solicitó el acceso a la información pública.

**Quinto.-** El objeto de la reclamación es la desestimación presunta de la solicitud de información pública de fecha 24 de octubre de 2017, desestimación que ha tenido lugar al haber transcurrido, ahora, más de dos años desde su presentación, sin que conste la notificación de su resolución expresa en los términos antedichos. Sin perjuicio de considerar que la reclamación que aquí se resuelve es la impugnación de una desestimación presunta por los motivos indicados, conviene destacar que el Decreto de 17 de octubre de 2018 tampoco reúne los requisitos previstos para las resoluciones expresas de las solicitudes de acceso a la información pública en los artículos 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 20 de la LTAIBG.

Respecto al plazo para la formulación de esta reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, es, en principio, de un mes a contar desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. No obstante, con carácter general, respecto al plazo para reclamar frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a la información pública, compartimos el criterio manifestado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, donde, partiendo de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y teniendo en cuenta las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

Administraciones Públicas, relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición se concluye lo siguiente:

*“... la presentación de una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo”.*

Por tanto, por los mismos motivos, consideramos que tampoco se encuentran sujetas a plazo las reclamaciones que se presenten ante esta Comisión de Transparencia frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a información pública.

**Sexto.-** Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, procede señalar que el objeto de la solicitud presentada en su día por XXX puede ser calificado como "información pública" de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la LTAIBG. Este precepto 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”.*

**Séptimo.-** Con carácter general, debe destacarse, respecto a la determinación de la procedencia del acceso a la información relativa a las retribuciones percibidas por los empleados públicos, la emisión conjunta, al amparo de lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la LTAIBG, del Criterio Interpretativo CI/001/2015, de 24 de junio, por el CTBG y por la Agencia Española de Protección de Datos.

En su punto II.2 este Criterio se refiere a la información relativa al puesto de trabajo desempeñado por uno o varios empleados o funcionarios públicos o a las retribuciones asignadas a uno o varios puestos de trabajo determinados, señalando lo siguiente:

*“A. Dado que en uno y otro caso la información incluye datos de carácter personal, el órgano, organismo o entidad responsable de la misma, a la hora de autorizar el acceso, habrá de realizar la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG, tal y como ya ha visto que sucedía en el supuesto de la letra b) del precedente apartado A.*

*B. Para efectuar la ponderación, habrán de tenerse en cuenta las siguientes reglas:*

*a) Con carácter general, cuando el empleado público ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal (...).*



*b) En este sentido –y sin perjuicio de lo que se ha dicho en los antecedentes de este escrito sobre el carácter flexible y genérico de los criterios interpretativos contenidos en el mismo y sobre la competencia exclusiva de las Unidades de Información para resolver y evaluar en cada caso concreto-, con el fin de contribuir a la más clara comprensión de las reglas establecidas en el precedente apartado a) y a título meramente ejemplificativo, puede decirse que el órgano, organismo o entidad responsable de la información concedería el acceso a la información sobre las retribuciones correspondientes a:*

*- Personal eventual de asesoramiento y especial confianza –asesores en los Gabinetes de Ministros y Secretarios de Estado-, aunque sean funcionarios de carrera en situación especial.*

*- Personal directivo, esto es: a) El personal expresamente identificado como tal en los Estatutos de las Agencias Estatales, los organismos y los entes públicos; b) Los Subdirectores Generales; c) Los Subdelegados del Gobierno en las provincias y c) Los cargos equivalentes en las fundaciones públicas y las sociedades mercantiles.*

*- Personal no directivo de libre designación. En este caso, la prevalencia del interés público sobre los derechos individuales es decreciente en función del nivel jerárquico del empleado o funcionario público, considerándose que en los puestos de nivel 30 no Subdirectores Generales o asimilados, 29 y 28 –éstos últimos siempre que sean de libre designación- o equivalente, podría prevalecer, con carácter general, el interés público en la divulgación de la información relativa a las retribuciones de los puestos previstos con un grado de discrecionalidad sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal y que en los puestos de niveles inferiores prevalecería, con carácter general, el interés individual en la protección de los derechos fundamentales citados.*

*(...)”.*

Por tanto, en el supuesto que ha dado lugar a la presente reclamación, si los beneficiarios de los complementos solicitados se encuentran dentro de alguna de las categorías referidas en el Criterio expuesto respecto a las cuales el interés público justificaría proporcionar información relativa a las concretas retribuciones percibidas como consecuencia de su nombramiento, debe proporcionarse la información pedida; si no lo estuviesen, y sin perjuicio de que se deba llevar a cabo previamente el trámite referido en el artículo 19.3 de la LTAIBG a los efectos de poder realizar la ponderación referida en el artículo 15.3 de la misma Ley, la concreta información relativa a las retribuciones percibidas por los profesionales mencionados en la solicitud de información podría ser denegada, salvo que estos últimos manifestaran su consentimiento expreso al acceso de tales datos.



Ahora bien, por lo que se refiere a los profesionales que hubieran percibido gratificaciones extraordinarias desempeñando puestos no directivos de libre designación, en el caso de que los hubiera, de conformidad con lo expuesto en el citado Criterio Interpretativo CI/001/2015, de 24 de junio, prevalecería el interés público sobre la protección de datos de carácter personal de los beneficiarios, en función del nivel del puesto concreto que ocupen estos.

Así las cosas y contrariamente a lo expresado por la Diputación de Burgos, la existencia de datos personales no supone automáticamente la denegación de acceso a la información pública. Antes bien, ha de realizarse una adecuada ponderación de los intereses jurídicos en presencia (datos personales y derecho de acceso a la información sobre las retribuciones de los empleados públicos), a fin de verificar y justificar moderadamente cuál de ellos ha de ceder en detrimento del otro. Tal ponderación no puede ni debe realizarla esta Comisión de Transparencia, decidiendo si se debe conceder o no el acceso a la información solicitada, sino que ha de ser llevada a cabo por la Diputación Provincial de Burgos previa realización, cuando menos, del trámite de alegaciones recogido en el artículo 19.3 a fin de que el personal que recibe los citados complementos pueda alegar lo que a su derecho convenga.

Así, el artículo 15.3 recoge la siguiente previsión:

*“Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.*

*Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:*

- a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*
- b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.*
- c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.*



*d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.”*

Estimamos plenamente aplicable aquí esta previsión, con la necesaria realización del trámite de alegaciones a los interesados.

Sin perjuicio de lo anterior, la decisión final que se adopte será susceptible de ser recurrida ante la vía jurisdiccional contencioso-administrativa y potestativamente ante la Comisión de Transparencia de Castilla y León, y así se debe hacer constar en la notificación de la Resolución correspondiente al solicitante y a las personas a las que se refiere la información solicitada, evitando así la situación generada por la falta de notificación del Decreto de 17 de octubre de 2018 y sus errores de fondo y forma.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

## **RESUELVE**

**Primero.- Estimar parcialmente la reclamación** frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante la Diputación Provincial de Burgos, en calidad de XXX en la citada Entidad Local.

**Segundo.-** Para dar cumplimiento a esta Resolución se debe **resolver expresamente la solicitud presentada previa tramitación del procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública, de acuerdo con las siguientes reglas:**

- Realización del trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a los efectos de poder realizar la ponderación entre el interés público en la divulgación de la información solicitada y la protección de los derechos de las personas afectadas.
- Una vez realizado el citado trámite de audiencia con los funcionarios aludidos en la solicitud de información, adoptar la resolución expresa de la solicitud de información pública, pudiendo ser concedida aquella información respecto a la cual prevalezca el interés público en su divulgación sobre la protección de los derechos de la persona afectada en los términos expuestos en el fundamento jurídico séptimo de esta Resolución.
- Dar traslado al solicitante de la información pedida que proceda.



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA  
DE CASTILLA Y LEÓN

**Tercero.-** Notificar esta Resolución al autor de la reclamación y a la Diputación de Burgos.

**Cuarta.-** Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

**Esta Resolución es ejecutiva.** Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a 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 PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López