



Resolución 29/2023, de 10 de febrero, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-60/2020 / reclamación frente a la denegación parcial de una solicitud de información pública presentada por D^a XXX ante la entonces Consejería de Empleo e Industria de la Junta de Castilla y León (actual Consejería de Industria, Comercio y Empleo)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 8 de enero de 2020, tuvo entrada en el registro electrónico de la Junta de Castilla y León una solicitud de información pública dirigida por D^a XXX a la, entonces, Consejería de Empleo e Industria de la Junta de Castilla y León (actual Consejería de Industria, Comercio y Empleo). El objeto de esta petición se formuló en los siguientes términos:

“Actividad, normativa y gastos relativos al funcionamiento de la Fundación Servicio Regional de Relaciones Laborales (sector público de la Consejería de Empleo e Industria).

1. PROCEDIMIENTOS DE CONCILIACIÓN-MEDIACIÓN

1. A. Número de conflictos que han contado con la intervención de conciliadores-mediadores, desglosados por año desde 2012, por provincias, por sector (público y privado), ámbito (individuales y colectivos) y por resultado (con acuerdo, sin acuerdo y archivados).

1. B. Número de conflictos que ha atendido cada uno de los conciliadores-mediadores autorizados por el Comité Paritario, desglosados por año desde 2012, por provincias, por sector (público y privado), ámbito (individuales y colectivos) y por resultado (con acuerdo, sin acuerdo y archivados).

1. C. Honorarios establecidos para los conciliadores-mediadores.



1. D. *Ingresos percibidos por cada uno de los conciliadores-mediadores, desglosados por año desde 2012, por provincias, por sector (público y privado), ámbito (individuales y colectivos) y por resultado (con acuerdo, sin acuerdo y archivados).*

2. *PROCEDIMIENTOS DE ARBITRAJE*

2. A. *Número de conflictos que han contado con la intervención de árbitros, desglosados por año desde 2012, por provincias, por sector (público y privado), ámbito (individuales y colectivos) y por resultado (con acuerdo, sin acuerdo y archivados).*

2. B. *Número de conflictos que ha atendido cada uno de los árbitros, desglosados por año desde 2012, por provincias, por sector (público y privado), ámbito (individuales y colectivos) y por resultado (con acuerdo, sin acuerdo y archivados).*

2. C. *Honorarios establecidos para los árbitros.*

2. D. *Ingresos percibidos por cada uno de los árbitros, desglosados por año desde 2012, por provincias, por sector (público y privado), ámbito (individuales y colectivos) y por resultado (con acuerdo, sin acuerdo y archivados)''.*

La solicitud señalada fue resuelta expresamente mediante Orden de 7 de febrero de 2020, de la Consejería de Empleo e Industria. En la parte dispositiva de esta Orden se estableció lo siguiente:

“Primero.- Conceder el acceso a la solicitud formulada por D^a XXX.

En primer lugar informarle que en lo que respecta a la actividad, normativa y gastos relativos al funcionamiento de la Fundación, puede encontrar dicha información en la web de la Fundación (<https://www.serla.es>), a través del acceso «Información Transparencia» y en el apartado de la Fundación SERLA.

En segundo lugar, en relación con el resto de la información que solicita, podrá encontrarla en la documentación que se adjunta a esta Orden.

(...)''.

En la documentación adjuntada a la citada Orden se contenía información acerca de los procedimientos de conciliación-mediación que contaron con la intervención de conciliadores-mediadores desde el año 2012, desglosada por provincias, comprensiva del número de procedimientos, si se referían al sector público o privado, si su ámbito era individual o colectivo, su resultado y la retribución global de los conciliadores-mediadores intervinientes. En la primera página del documento donde se contenía esta información se hizo constar expresamente, en una nota a pie de página, lo siguiente:



“Aunque se solicita información sobre «ingresos percibidos por cada uno de los conciliadores», este Servicio en tanto responsable del tratamiento de los datos de los conciliadores-mediadores, no proporcionará, en cumplimiento de lo establecido por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, ningún dato que facilite información respecto a dichas personas físicas, por lo que las cantidades económicas satisfechas figurarán de manera seudonimizada”.

Se proporcionó la misma información respecto a los procedimientos de arbitraje, si bien en este caso se señaló que *“de los años respecto a los cuales se solicita información en materia de arbitraje únicamente, en 2017, se presentaron convenios arbitrales”.*

Al igual que respecto a los procedimientos de conciliación-mediación, también aquí se incluyó una nota a pie de página donde se señaló lo siguiente:

“Aunque se solicita información sobre «ingresos percibidos por cada uno de los árbitros», este Servicio en tanto responsable del tratamiento de los datos de los árbitros, no proporcionará, en cumplimiento de lo establecido por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, ningún dato que facilite información respecto a dichas personas físicas, por lo que las cantidades económicas satisfechas figurarán de manera seudonimizada”.

Así mismo, también se proporcionó información sobre las normas generales para la fijación de los honorarios a percibir por los conciliadores-mediadores y por los árbitros del Servicio Regional de Relaciones Laborales (SERLA).

Segundo.- Con fecha 10 de febrero de 2020, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D^a XXX frente a la Orden de 7 de febrero de 2020, de la Consejería de Empleo e Industria indicada en el expositivo anterior (aunque en el encabezamiento de la Orden pone como fecha 11 de febrero de 2020, su firma tuvo lugar el 7 de febrero y su notificación electrónica se practicó el día 10 del mismo mes). En la instancia de reclamación se solicita *“información sobre los ingresos percibidos por cada uno de los conciliadores-mediadores y árbitros del Serla, desglosados por año, provincia, sector y resultado”*, puesto que se considera que *“en este caso prevalece el interés público sobre la protección de los datos personales de personas físicas cuyas identidades ya son públicas”* (añadiendo dos enlaces electrónicos que dirigen a la publicación en la página institucional



del SERLA de los datos identificativos de quienes intervienen en los procedimientos de conciliación-mediación y arbitraje).

Tercero.- Recibida la reclamación anterior nos dirigimos a la, entonces, Consejería de Empleo e Industria poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

En la contestación a nuestra petición de informe, la Consejería señalada puso de manifiesto lo siguiente:

“La Unidad de Acceso a la Información de esta Consejería era de la opinión, que esta petición estaba en los límites del carácter abusivo que contempla el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por el volumen de información que solicitaba, y lo que ello suponía tanto de revisión de expedientes, que en muchos casos no estaban informatizados como el intervalo de tiempo que se solicitaba.

A pesar de la opinión de la Unidad y en aras a la transparencia, se solicitó al SERLA que hiciera un esfuerzo y que, contando los medios de que dispone y sin desatender la función habitual que lleva a cabo, proporcionase la información solicitada. En este sentido fue el informe que llevó a cabo la Fundación del Servicio de Relaciones Labores de Castilla y León, y que se adjuntó a la Orden de la Consejería de Empleo e Industria de 11 de febrero de 2020.

Es necesario destacar y agradecer la buena disposición del SERLA que realizó el esfuerzo necesario para contestar a todo lo que estuviera en su mano, sin comprometer su función.

Respecto a la reclamación que se plantea es necesario señalar, por un lado, que sí que es cierto que son públicas las identidades tanto de mediadores como de conciliadores, ya que de ello se informa en la propia web del SERLA, pero no lo son los honorarios percibidos por cada uno de ellos por su labor, y en este sentido entendemos que no prevalece el interés público. Y consideramos que no prevalece el interés público porque la reclamante, simplemente, hace una alusión a un genérico interés general. Esta falta de concreción impide que esta Unidad realice la ponderación de intereses que la ley establece a la hora de proporcionar datos protegidos, puesto que a un genérico interés general, se puede oponer un genérico derecho a la protección de datos.

Además de lo indicado en el párrafo anterior, hay que señalar que la lista de los conciliadores y mediadores que se publican en la web del SERLA se refiere a los que actualmente están llevando a cabo esa labor y no es un histórico desde el año 2012. El recabar el histórico de conciliadores y mediadores, simplemente sin necesidad de asociarlo con los honorarios percibidos por cada uno de ellos,



entendemos que entraría claramente en el supuesto de causa de inadmisión del artículo 18.c de la ley 19/2013 «Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración», máxime cuando para cada uno de ellos se solicita la provincia, el año, el sector y el resultado.

Por otra parte, sí que es cierto que en la Orden de Resolución no se menciona la denegación parcial de acceso a los datos que ahora se reclaman, el motivo de esto, sin eludir nuestro error al no mencionarlo, fue el entender que el informe proporcionado por el SERLA era lo suficientemente extenso y completo como para satisfacer el conocimiento que se pedía sobre los honorarios que percibían estos mediadores y conciliadores, así como la labores que en este ámbito se habían llevado a cabo con un alto grado de detalle, durante todo el período de tiempo solicitado.

Todo ello además teniendo en cuenta que en los propios cuadros con la información solicitada se informaba de que «aunque se solicita información sobre ingresos percibidos por cada uno de los conciliadores», este Servicio en tanto responsable del tratamiento de los datos de los conciliadores-mediadores, no proporcionará, en cumplimiento de lo establecido por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, ningún dato que facilite información respecto a dichas personas físicas, por lo que las cantidades económicas satisfechas figurarán de manera seudonimizada». Se incluyó ese texto porque la información que se solicita de este Servicio no es para cumplir ninguna obligación legal de carácter personal por parte de los conciliadores o por el propio servicio, como puede ser el caso de Hacienda, sino que está incluida dentro de una solicitud de información general sobre los gastos realizados por el SERLA en el ejercicio de su actividad.

Es por ello opinión de esta Consejería que el objeto de esta reclamación además de traer causa de una solicitud de información que consideramos abusiva, se justifica en un genérico interés público que no permite realizar la ponderación frente a la protección de datos, pero sobre todo requiere una profunda labor de reelaboración que en estos momentos, el Servicio Regional De Relaciones Laborales no pueda asumir como consecuencia de la situación en que se encuentra en país en general y Castilla y León en particular.

Por todo ello, consideramos que debería desestimarse dicha reclamación por los motivos mencionados anteriormente.”



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), 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 (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- 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.



Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimada para ello, puesto que su autora es la misma persona que se dirigió en solicitud de información pública a la, entonces, Consejería de Empleo e Industria.

Cuarto.- La reclamación fue presentada dentro del plazo de un mes desde la notificación de la Orden impugnada establecido en el artículo 24.2 de la LTAIBG.

Quinto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, conviene recordar que la LTAIBG, de conformidad con lo previsto en su preámbulo, 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 similares términos, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, recoge, en su Exposición de Motivos, el siguiente razonamiento:

“La transparencia de la actuación de los poderes públicos al permitir el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información administrativa, frente a la idea de secreto y reserva, refuerza el carácter democrático de las Administraciones Públicas, que quedan sujetas al control ciudadano. El conocimiento de la actuación de los poderes públicos, de sus objetivos, motivaciones, resultados y valoración permite a la ciudadanía formarse una opinión crítica y fundada sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, favorece su participación en los asuntos públicos y fomenta la responsabilidad de las autoridades públicas”.

Como premisa básica, en el ámbito del derecho de acceso a la información, procede reiterar que el artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, concepto este último definido en el artículo 13 de la misma Ley 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”.*

Pues bien, todos los contenidos descritos en la petición de información que se halla en el origen de esta reclamación pueden ser calificados como información pública en los términos indicados en el artículo 13 de la LTAIBG, antes citado. De hecho, lo primero que debe ser puesto de manifiesto al respecto es que la mayor parte de aquellos contenidos fueron proporcionados a la solicitante de la información a través de la Orden que fue impugnada, reconociéndose, por tanto, el derecho de la interesada a acceder a



gran parte de la información pedida por esta. En realidad, el objeto de esta impugnación se circunscribe a uno solo de los contenidos cuyo acceso se solicitaba, referido tanto a los procedimientos de conciliación-mediación como a los de arbitraje: número de estos procedimientos en los que habían intervenido cada uno de los conciliadores-mediadores o árbitros del SERLA y honorarios percibidos por estos individualizadamente como consecuencia de tal intervención.

Al respecto, debemos poner de manifiesto que, como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 670/2022, de 2 de junio (rec. 4116/2020) “*el derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la información pública en cualquier materia, sino que está sometido a límites que se desarrollan en el articulado de la LTAIBG*”. Estos límites son los enunciados en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG (este último precepto relativo al límite derivado de la normativa de protección de datos), a los que cabe añadir las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública recogidas en el artículo 18.1 de la misma Ley como posible fundamento de una denegación de información pública. Respecto a la aplicación general de tales límites y causas de inadmisión, el Tribunal Supremo puso de manifiesto en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre (rec. núm. 75/2017), lo siguiente:

“Cuarto.- Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.

Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central n.º 6 cuando señala que: en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como auténtico derecho público subjetivo, al establecer que «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley» (Artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia este derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que 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; y, en fin, que 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.



Esta formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 (...)”.

Esta interpretación “estricta, cuando no restrictiva” de las limitaciones al derecho de acceso a la información pública ha sido mantenida reiteradamente por el Tribunal Supremo, entre otras, en sus Sentencias núm. 1768/2019, de 16 de diciembre (rec. 316/2018), núm. 306/2020, de 3 de marzo (rec. 600/2018), y núm. 748/2020, de 11 de junio (rec. 577/2019).

En el supuesto aquí planteado, la Administración autonómica ha opuesto al derecho de la reclamante de acceder a la información pública concreta que ha sido denegada, el derecho a la protección de los datos personales de los conciliadores-mediadores y de los árbitros del SERLA intervinientes en los procedimientos sobre los que se solicitaba información. En este sentido, es evidente que los honorarios percibidos por cada uno de aquellos a través de los cuales se ha retribuido su actuación en los procedimientos de conciliación-mediación y de arbitraje son datos de carácter personal que, aunque no se encuentren especialmente protegidos, nos conducen a la necesaria aplicación de lo dispuesto en el artículo 15.3 de la LTAIBG, precepto donde se establece lo siguiente:

“3. 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 de 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”.



El CTBG y la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante, AEPD), en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la LTAIBG, adoptaron con fecha 24 de junio de 2015 un Criterio Interpretativo de aplicación de los límites previstos en los artículos 14 y 15 de esta Ley (CI/002/2015). A los efectos que aquí nos interesan, en este Criterio Interpretativo se afirma lo siguiente:

“El proceso de aplicación de estas normas (artículos 14 y 15 de la LTAIBG) comprende las siguientes etapas o fases sucesivas:

I. Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por estos los definidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD).

II. En caso afirmativo, valorar si los datos son o no datos especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la LOPD, esto es: a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias; b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y c) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. Si contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos, la información solo se podrá publicar o facilitar: (...)

IV. Si los datos de carácter personal no fueran meramente identificativos y relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o no lo fueran exclusivamente, efectuar la ponderación prevista en el artículo 15 número 3 de la LTAIBG. (...)”.

(Las referencias a la Ley Orgánica 15/2019, de 13 de diciembre, deben entenderse realizadas a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales).

En atención a los argumentos parcialmente transcritos, el CTBG y la AEPD concluyeron lo siguiente:

“a) Los artículos 14 y 15 de la LTAIBG regulan los límites del derecho de acceso a la información que no operan de forma automática, sino que habrán de ser aplicados de acuerdo con las reglas de aplicación y los elementos de ponderación que establecen la citada Ley y la LOPD.

b) El orden de ponderación opera desde el artículo 15 al 14 con los elementos que modulan la toma de decisiones. (...)”.

En este caso, en modo alguno se realizó la ponderación exigida por el artículo 15.3 de la LTAIBG, sino que la Administración autonómica se limitó a señalar en sendas notas a pie de página en los documentos remitidos a la solicitante que la protección de los datos



personales de los afectados (en concreto, los honorarios percibidos por su intervención en procedimientos de conciliación-mediación y de arbitraje) prevalecía sobre el derecho de acceso a la información de la solicitante y, en consecuencia, impedía que este acceso pudiera tener lugar.

Solo en el informe remitido a esta Comisión se hace referencia a una falta de concreción por la reclamante del interés general perseguido por esta con la obtención de la información como motivo que impedía, a juicio de la Administración autonómica, realizar la ponderación exigida por el artículo 15.3 de la LTAIBG. Sin embargo, tal exigencia no se recoge en el precepto, debiendo tenerse en cuenta, por el contrario, que el artículo 17.3 de la LTAIBG señala expresamente que el solicitante de la información no está obligado a motivar su petición de acceso. Cuestión distinta, y a ello hace referencia también el mismo artículo, es que aquel pueda exponer los motivos de su solicitud y que estos puedan ser tenidos en cuenta cuando se dicte la correspondiente resolución. Entre estos motivos puede encontrarse que la petición realizada se justifique en el ejercicio de un derecho más concreto distinto del derecho genérico de acceso a la información, siendo este, como se ha señalado, uno de los criterios que debe tomarse en consideración “particularmente” para la realización de la ponderación señalada en el citado artículo 15.3 de la LTAIBG. Ahora bien, la ausencia de exposición de este motivo no opera como una causa automática de denegación de la información, aun cuando esta contenga datos de carácter personal que no se encuentran especialmente protegidos, como ocurre en este caso.

La información solicitada en este supuesto y a la que no ha tenido acceso la reclamante guarda ciertas similitudes con una información sobre cuyo interés público se ha pronunciado recientemente el Tribunal Supremo en su Sentencia 1514/2022, de 17 de noviembre (recurso 4457/2021). El objeto de la solicitud en este caso eran las cantidades abonadas a los titulares (Registradores de la Propiedad) de todas las Oficinas Liquidadoras de Distrito Hipotecario existentes en Andalucía, en concepto de indemnizaciones y compensaciones por las funciones de gestión y liquidación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados así como del Impuesto de Sucesiones y Donaciones. En este caso, el Tribunal Supremo, tras reconocer que conocer la información señalada de forma desagregada implicaba acceder a datos de carácter personal de los profesionales afectados relativos a sus ingresos y que se debía llevar a cabo la ponderación recogida en el artículo 15.3 de la LTAIBG, señaló, en el fundamento jurídico cuarto, lo siguiente respecto a esta ponderación:

“(...) Pues bien, en el presente caso, las dos sentencias recaídas en primera instancia y apelación han entendido que es prevalente el interés público de la información pretendida sobre la afectación a los datos personales de los registradores por revelar fondos recibidos por ellos como titulares de las oficinas liquidadoras de su titularidad. Y, en efecto, es así. La información solicitada es



sobre el destino de fondos públicos destinados a la gestión indirecta de la recaudación de impuestos. Como tal destino de fondos públicos, es manifiesto que conocer ese destino y la eficiencia de la gestión realizada tiene un interés ciudadano relevante, por lo que también es de interés la pregunta sobre la cantidad de personal que presta servicios en las oficinas recaudadoras. El principal argumento de los recurrentes es que sería de interés solamente el coste global de la encomienda, pero no el desagregado por oficinas liquidadoras porque a través de éste se proporciona información personal sobre los registradores titulares de dichas oficinas. Pero no es posible aceptar tal razonamiento. El mismo interés que tiene el coste global de la encomienda lo tiene el coste desagregado, esto es, conocer el coste de la gestión en el ámbito territorial cubierto por cada oficina, y tal interés público sobre el destino y eficiencia del gasto público sobrepasa sin género de dudas la afectación a la esfera personal de los registradores por revelar la percepción por éstos de determinadas cantidades, esto es, por revelar de manera indirecta una parte de sus ingresos, por lo demás sometidos a una regulación pública. Pues tales ingresos afectados por la información derivan de fondos públicos procedentes de los impuestos de los contribuyentes y su destino es una gestión de naturaleza pública (la gestión, liquidación y recaudación de determinados tributos), todo ello de manifiesto interés ciudadano.

Por todo ello y tal como razonan correctamente las sentencias de instancia y apelación, en la ponderación que ordena el artículo 15.3 de la Ley de Transparencia prevalece el interés público sobre la afectación indirecta de la esfera de datos personales de los registradores consistente en revelar datos sobre ingresos de sus oficinas recaudadoras por la realización de una encomienda hecha por la Administración Pública respecto a una función pública como lo es la gestión y recaudación de impuestos”.

Como es evidente, la información solicitada en el supuesto enjuiciado en la Sentencia señalada no es la misma que aquella cuya denegación constituye el objeto de esta reclamación; no obstante, en ambos casos se trata de información relativa la gestión de fondos públicos destinados a la realización de funciones de naturaleza también pública y que revelan una parte de los ingresos de determinados profesionales que no tienen la condición estricta de empleados públicos.

A lo anterior cabe añadir que, a los efectos de llevar a cabo la ponderación señalada, no resulta superfluo traer aquí a colación el hecho de que la solicitante de la información sea una profesional de los medios de comunicación, circunstancia que se desprende de la simple lectura de la extensión del correo electrónico que hace constar en su petición. Al respecto, ha señalado esta Comisión de Transparencia, entre otras, en sus resoluciones núm. 186/2020, de 9 de octubre (expte. CT-8/2020) y núm. 218/2020, de 20



de noviembre (expte. CT-201/2020), que, sin perjuicio de que el artículo 12 de la LTAIBG reconozca el derecho de acceso a la información pública a todas las personas, el hecho de que una solicitud de información pública sea presentada por quien reúne la condición de profesional de los medios de comunicación no es indiferente a los efectos de proceder a su resolución.

En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha reconocido en numerosas Sentencias, desde sus Sentencias en el caso Barthold contra Alemania de 25 de marzo de 1985 y el caso Lingens contra Austria de 8 de julio de 1986, la importancia del papel de la prensa para reforzar su ejercicio a la libertad de expresión e información recogida en el artículo 10 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Más en concreto, en la Sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 8 de noviembre de 2016 caso Magyar, se reconoce que “... *el acceso a la información es fundamental para el ejercicio individual del derecho a la libertad de expresión, en particular, de la libertad de recibir y difundir informaciones (artículo 10 CEDH) y su negación constituye una interferencia con este derecho*” (§156). Sobre esta base, el Tribunal elabora un test o escrutinio de cuatro preguntas cuya respuesta afirmativa en un caso de acceso a la información pública determina que este cuente con la protección “iusfundamental” de la libertad de expresión e información (§ 158-169). Una de estas cuatro preguntas es si quien pide la información desarrolla efectivamente un papel de “perro guardián” de la democracia frente a los abusos de poder, papel atribuido a la prensa y extendido por el Tribunal en esta Sentencia a “otros organismos de control social” u Organizaciones no Gubernamentales (§ 165). Por tanto, se reconoce una posición cualificada de los periodistas en cuanto a su acceso a la información pública al vincular este en determinados casos al derecho a la libertad de recibir y difundir informaciones reconocido en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El resto de las preguntas del test sistematizado por el TEDH en la citada Sentencia se encuentran relacionadas con el interés público de la información solicitada, cuestión esta a la que ya nos hemos referido, y con el hecho de que esta se encuentre disponible para ser facilitada.

En definitiva, de un lado existe cierto interés público en la divulgación de la información solicitada, no pudiendo ser descartado este interés público de la forma tajante en que lo hizo la Administración autonómica para denegar la información; por otro lado, no se evidencia un claro perjuicio para los profesionales afectados por el solo hecho de que se conozcan por la solicitante los ingresos recibidos por estos en el desarrollo de su labor en los procedimientos de conciliación-mediación y de arbitraje llevados a cabo por el SERLA.

Sexto.- La existencia de datos de carácter personal en la información solicitada, datos que, aunque no se encuentren especialmente protegidos, exigían realizar la ponderación prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG en los términos señalados en el



expositivo anterior, debía haber conducido, desde un punto de vista formal, a la necesaria aplicación de lo dispuesto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, precepto que establece lo siguiente:

“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”.

En relación con la aplicación de este artículo, el Tribunal Supremo, en su Sentencia 315/2021, de 8 Marzo (rec. 3193/2019), fundamento de derecho cuarto, ha establecido la siguiente doctrina jurisprudencial:

“Aunque el trámite de audiencia regulado en los artículos 19.3 y 24.3 de la Ley de Transparencia aparece referido a dos momentos distintos y ante órganos diferentes, la finalidad perseguida en ambos casos es la misma: que las personas o entidades cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por la información pública solicitada, y consecuentemente con la decisión que se adopte, puedan formular alegaciones.

Cuando en el procedimiento seguido ante el órgano administrativo no se ha dado trámite de audiencia a los interesados, si el Consejo de Transparencia tiene datos suficientes que permitan identificar a las personas o entidades cuyos derechos o intereses pudiesen verse afectados por la decisión que adopte, puede y debe concederles un trámite de audiencia, con el fin de poder ponderar si el acceso a la información lesiona o no sus derechos o intereses.

El trámite de audiencia ante el Consejo de Transparencia no se condiciona, por tanto, a que los interesados hayan sido oídos previamente en el procedimiento tramitado ante el órgano administrativo destinatario de la solicitud de información.

La intervención del Consejo de Transparencia en fase de reclamación cuando constate que el órgano administrativo omitió el trámite de audiencia a los afectados puede adoptar las siguientes decisiones:

- a) si los interesados están identificados o son fácilmente identificables, debe conceder un trámite de audiencia a los afectados y después adoptar la decisión de fondo que pondere los intereses en conflicto;*
- b) cuando desconozca la identidad de los afectados y no disponga de datos suficientes que le permitan una fácil identificación, puede ordenar la retroacción*



de actuaciones para que sea el órgano administrativo el que cumpla con el trámite de audiencia exigido por el art. 19.3 de la Ley de Transparencia”.

En este supuesto, esta Comisión de Transparencia no ha conocido, ni conoce en la actualidad, los datos necesarios para poder realizar el trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG con las personas afectadas por la información solicitada, por lo que, necesariamente, debe ser ahora la actual Consejería de Industria, Comercio y Empleo la que lleve a cabo aquel para permitir que aquellas puedan formular sus alegaciones si así lo estiman oportuno, retro trayendo el procedimiento al momento de la realización de aquel trámite.

Será una vez realizado el citado trámite, cuando se deba realizar la ponderación razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados a la protección de sus datos de carácter personal, consistentes en los honorarios percibidos por intervención en procedimientos de conciliación-mediación y arbitraje, en los términos ya expuestos, y adoptar la decisión correspondiente.

Séptimo.- En el informe remitido en su día a esta Comisión de Transparencia por la Administración autonómica se hace referencia a dos de las causas de inadmisión recogidas en el artículo 18.1 de la LTAIBG: carácter abusivo de la petición presentada y necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración para proporcionar la información. En relación con la primera causa, prevista en la letra e) del artículo 18.1 de la LTAIBG, se señala que, aun cuando la Unidad de Acceso a la Información de la, entonces, Consejería de Empleo e Industria había considerado que la petición inicial podía incurrir en aquella causa debido al volumen de la información solicitada, se realizó un esfuerzo para atender la solicitud en gran parte de su contenido. Respecto a la segunda causa, prevista en la letra c) del mismo precepto, se señala en aquel informe que *“recabar el histórico de conciliadores y mediadores, simplemente sin necesidad de asociarlo con los honorarios percibidos por cada uno de ellos”* ya implicará realizar una labor de reelaboración.

Al respecto, además de lo señalado con anterioridad acerca de la interpretación restrictiva de las causas de inadmisión, procede añadir que su concurrencia debe justificarse adecuadamente en la Resolución en la que se inadmita la solicitud correspondiente.

En relación con la causa de inadmisión relativa al carácter abusivo de la solicitud no justificado con la finalidad de transparencia de la LTAIBG, debemos indicar que en el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, emitido por el CTBG, se señaló lo siguiente a los efectos que aquí nos interesan:



“(...) hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho y,

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es «Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales de ejercicio de un derecho».

- Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

- Cuando sea contraria a las normas, las costumbre o la buena fe.

2. Se considerará que la solicitud está justificada con la finalidad de la Ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.

- Conocer cómo se toman las decisiones públicas

- Conocer cómo se manejan los fondos públicos

- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Consecuentemente, no estará justificada con la finalidad de la Ley cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.



- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa”.

En atención a lo expuesto, se enuncian en el citado Criterio Interpretativo las siguientes conclusiones:

“a) La LTAIBG permite invocar los conceptos de solicitud repetitiva o abusiva para calificar una determinada solicitud de acceso a la información.

b) Las Administraciones y Entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deben tener en cuenta que las causas de inadmisión deben aplicarse de manera restrictiva y, cuando sean aplicables, habrán de expresar los motivos que lo justifiquen.

c) En todo caso, la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere en ambos casos la concurrencia de dos requisitos (...) En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley.

d) Las Administraciones y Entidades Públicas obligadas por la LTAIBG que apliquen las causas de inadmisión a que se refiere este criterio deben hacerlo de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, y así deben justificarlo convenientemente”.

Como ya se ha indicado por esta Comisión de Transparencia en anteriores ocasiones (entre otras muchas, Resolución 160/2018, de 30 de agosto, adoptada en el expediente CT-0140/2018), el CTBG (resoluciones R/0279/2015, de 30 de octubre de 2015, y R/0431/2015, de 16 de febrero de 2016) ha interpretado esta causa concreta de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública en el siguiente sentido:

“Este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud podría entenderse como abusiva si el reclamante la repite en el tiempo sin verdaderas posibilidades de prosperar, debido a que conoce de antemano el sentido de la Resolución que la Administración va a tomar. También podría entenderse como abusiva aquella petición realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios administrativos o dificultar su normal funcionamiento. Igualmente, podría ser abusiva una petición de información cuyo contenido ya se encuentre previamente en poder del reclamante. Se entiende también que una solicitud es abusiva cuando, atendiendo al caso concreto, puede considerarse que supone un uso manifiestamente injustificado, inapropiado o incorrecto del derecho de acceso a la información pública. A tal efecto, se tomará en consideración la concurrencia de las siguientes circunstancias: 1.º La solicitud se puede calificar como manifiestamente repetitiva. 2.º La solicitud persigue claramente causar un perjuicio o alteración al órgano o entidad al que se dirige. 3.º Existe



desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla”.

Considerando lo hasta aquí expuesto, esta Comisión de Transparencia considera que en la solicitud de información pública referida en el expositivo primero de los antecedentes no concurría esta causa de inadmisión y que, por tanto, actuó correctamente la Administración autonómica al no alegar la misma para inadmitir la petición; del mismo modo, tampoco procede ahora alegar esa causa para denegar la información cuyo acceso no ha tenido lugar y no realizar el trámite de alegaciones a las personas afectadas antes señalado y la posterior ponderación exigida por el artículo 15.3 de la LTAIBG.

Por su parte, acerca de la concreta causa de inadmisión relativa a la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración, el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre (rec. núm. 75/2017), ya citada, señala lo siguiente:

“(…) Pues bien, una vez más compartimos el parecer del Juzgado Central nº 6 cuando señala en su sentencia (F.J. 3º) que la Corporación RTVE «...no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición». Y añade el Juzgado Central que «...La información que se solicita ha de encontrarse en los documentos contables y presupuestarios de la entidad, y no se aprecia que para su suministro exija de una labor previa de reelaboración específica o someter a un tratamiento previo de la información con que se cuenta para obtener algo diferente de lo que se tiene, más allá de constatar las distintas partidas en que se contengan los datos de los gastos efectuados para participar en el festival de Eurovisión 2015, y en su caso la mera adición de las mismas».

Dicho de otro modo; nada indica que el tipo de información que se solicitaba requiriese algún tipo reelaboración salvo, en su caso, la mera suma de las diversas partidas de gastos; y, en todo caso, la parte recurrente no ha aportado prueba o justificación alguna de que resultase necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información”.

Por otra parte, en relación con esta concreta causa de inadmisión, el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, emitido por la Presidencia del Consejo al amparo de lo dispuesto en el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, ha manifestado lo siguiente:

“... el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita,



perteneciendo al ámbito funcional de actuación de organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: (...), o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada”.

Por tanto, de acuerdo con la interpretación señalada del concepto “reelaboración”, aunque no exista un documento específico que recoja la información solicitada, denegar esta exige fundamentar adecuadamente que proporcionar tal información exige una acción de reelaboración en el sentido expuesto en el precitado artículo 18.1 c), desarrollando de forma pormenorizada los motivos por los cuales no se puede obtener la información de una forma relativamente simple.

En el supuesto aquí planteado no parece que obtener la información de los mediadores-conciliadores y de árbitros que han intervenido en los procedimientos llevados a cabo por el SERLA desde el año 2012 y de los honorarios percibidos por cada uno de ellos exija una labor de reelaboración en el sentido expresado, resultando esta afirmación más que evidente en el caso de los árbitros considerando que se ha informado únicamente de seis procedimientos de arbitraje y que todos ellos se llevaron a cabo en 2017.

Octavo.- En conclusión, en la parte de la información solicitada por D.^a XXX a la, entonces, Consejería de Empleo e Industria relativa a los honorarios percibidos por los profesionales intervinientes en los procedimientos de conciliación-mediación y de arbitraje llevados a cabo en el marco del SERLA desde 2012, la actuación de aquella Consejería no se ajustó a lo dispuesto en la LTAIBG ni en lo formal ni en lo material: formalmente, no se procedió a realizar el trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3; y desde un punto de vista material no se llevó a cabo la ponderación establecida en el artículo 15.3 de la LTAIBG.

Procede ahora, por tanto, retrotraer el procedimiento en lo que a este aspecto de la solicitud de información se refiere al momento del trámite de audiencia a las personas afectadas, y una vez realizado este trámite llevar a cabo la ponderación razonada del interés público en la divulgación de la información señalada y de los derechos de los afectados a la protección de sus datos personales, considerando para ello lo que se ha expuesto en esta Resolución acerca del interés público en el conocimiento de una información vinculada a la gestión de fondos públicos utilizados para el desarrollo de una función de la misma naturaleza y a lo limitado de la afectación del conocimiento de esta información a los datos personales de las personas implicadas.



En cuanto a la formalización del acceso a la información que, finalmente, sea concedida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la LTAIBG y con lo solicitado por la reclamante tal acceso ha de llevarse a cabo por vía electrónica.

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 parcial de una solicitud de información pública presentada por D^a XXX ante la, entonces, Consejería de Empleo e Industria de la Junta de Castilla y León (actual Consejería de Industria, Comercio y Empleo).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, la Consejería de Industria, Comercio y Empleo debe retrotraer el procedimiento al momento de realizar las siguientes actuaciones:

1.º- Dar traslado de la solicitud de información presentada por D.^a XXX a los profesionales que han intervenido en los procedimientos de conciliación-mediación y de arbitraje del Servicio de Relaciones Laborales desde el año 2012.

2.º- Una vez efectuado el trámite anterior, realizar la ponderación del interés público en la obtención por la reclamante de la información relativa a los honorarios percibidos por cada uno de los profesionales señalados debido a su intervención en aquellos procedimientos y el derecho a la protección de los datos personales de estos, en los términos señalados en el fundamento jurídico quinto de esta Resolución.

La Resolución que se adopte concediendo la información señalada, además de a la solicitante de la información, ha de ser notificada a los profesionales sobre los que se pide información. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, si existe oposición de tercero, el acceso a la información en la forma señalada debe tener lugar cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo frente a la Resolución que, en su caso, estime el acceso solicitado sin que se haya formalizado o, en su caso, cuando aquel haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D^a XXX, como autora de la reclamación, y a la Consejería de Industria, Comercio y Empleo de la Junta de Castilla y León.



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

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