



Resolución 194/2023, de 17 de julio, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-225/2021 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León (actual Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 9 de marzo de 2021, XXX dirigió una solicitud de información pública a la, entonces, Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León (actual Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio). El objeto de esta petición se concretaba lo siguiente:

“EXPONE:

Que no estando de acuerdo con las nóminas remitidas por el Servicio Territorial de Medio Ambiente.

SOLICITO:

Me sea remitida a la mayor brevedad posible nombre de la persona que confeccionó las nóminas y nombre de la persona que autorizó su pago, no cargos ni puestos de trabajo que ocupan sino personas físicas con nombre y apellidos”.

Esta petición fue respondida a través de una comunicación, de fecha 29 de marzo de 2021, del Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de la Delegación Territorial de Palencia en la que se indicaba, por lo que a la resolución de esta reclamación interesa, lo siguiente:

“PRIMERO: La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), dedica el artículo 14 a los límites generales aplicables al derecho de acceso. Además, el artículo 15, hace referencia a la Protección de Datos Personales como impedimento para facilitar información.



SEGUNDO: La Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en su artículo 8, dice lo siguiente:

«Artículo 8. Tratamiento de datos por obligación legal, interés público o ejercicio de poderes públicos.

1. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así lo prevea una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma con rango de ley, que podrá determinar las condiciones generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo así como las cesiones que procedan como consecuencia del cumplimiento de la obligación legal. Dicha norma podrá igualmente imponer condiciones especiales al tratamiento, tales como la adopción de medidas adicionales de seguridad u otras establecidas en el capítulo IV del Reglamento (UE) 2016/679.

2. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando derive de una competencia atribuida por una norma con rango de ley».

Teniendo en cuenta lo anterior, queda desestimada su solicitud.»

Esta contestación, mediante la cual se denegó la información solicitada, no revestía la forma de Resolución ni incluía el ofrecimiento de recurso alguno frente a su contenido.

Segundo.- Con fecha 6 de mayo de 2021, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por XXX frente a la denegación expresa de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos a la, entonces, Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León (actual Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio), poniendo de manifiesto la recepción de aquella y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

Consta la recepción de esta petición por la Administración autonómica con fecha 25 de junio de 2021, según se acredita por medio del acuse de recibo enviado por la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, órgano de enlace al que se dirigen todas nuestras comunicaciones en relación con las reclamaciones en materia de acceso a



la información pública cuando estas tienen como objeto resoluciones expresas o presuntas de la Administración General de la Comunidad.

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 Consejería afectada, 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.- 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 LTAIBG, 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 adelante, LPAC).



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 legitimado para ello, puesto que su autor es la misma persona que se había dirigido en solicitud de información pública a la, entonces, Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León (actual Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio).

Cuarto.- La reclamación debe considerarse interpuesta en tiempo y forma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, según el cual:

“La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo”.

En este supuesto concreto, la reclamación fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 6 de mayo de 2021, después de que la comunicación por la que se denegó de forma expresa la solicitud de información pública fuera notificada, según manifiesta el reclamante, el día 9 de abril del mismo año.

En todo caso, al haberse omitido en la notificación la expresión de los recursos que procedían, tanto en vía administrativa como judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 40.3 de la LPAC, estaríamos ante una notificación defectuosa, quedando demorada la eficacia de la resolución o acto notificado hasta que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento y alcance de la resolución o interponga recurso contra la misma.



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”.*

En este caso, el objeto de la solicitud se integra por la información relativa al *“nombre de la persona que confeccionó las nóminas y nombre de la persona que autorizo su pago, no cargos ni puestos de trabajo que ocupan sino personas físicas con nombre y apellidos”.*

En concreto, la información pedida se refiere a la identificación de las personas que tienen encomendadas la realización de las tareas a que se refiere la solicitud.

No hay duda de que lo solicitado es información pública en los términos señalados en el citado artículo 13 de la LTAIBG, sin que este extremo haya sido tampoco puesto en duda por la Administración autonómica.



Sexto.- En cuanto a la cuestión de fondo de la reclamación formulada, procede comenzar señalando, en primer lugar, que en la solicitud referida en el expositivo primero de los antecedentes no se concreta con claridad la información que se pide. En efecto, no se determina el periodo al que se refieren las nóminas con las que el reclamante no está de acuerdo, y sobre las que solicita conocer los datos (nombre y apellidos) *“de la persona que confeccionó las nóminas y (...) de la persona que autorizó su pago”*. En este supuesto, si a la Administración autonómica no le consta este dato deberá requerir, al amparo de lo dispuesto en el artículo 19.2 de la LTAIBG, al solicitante de la información para que concrete esta.

En todo caso, habiendo calificado el objeto de la petición que nos ocupa como información pública y determinada, por tanto, la aplicación de la LTAIBG a su tramitación y resolución, 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 garantiza 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. A la hora de aplicar unos y otras, de acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre, rec. 75/2017; Sentencia núm. 1768/2019, de 16 de diciembre, rec. 316/2018; Sentencia núm. 306/2020, de 3 de marzo, rec. 600/2018; y Sentencia núm. 748/2020, de 11 de junio, rec. 577/2019), las limitaciones al derecho de acceso han de ser interpretadas de forma *“estricta, cuando no restrictiva”*.

Pues bien, a través de la comunicación que aquí se impugna se denegó la información solicitada, puesto que, como se ha señalado en los antecedentes de esta Resolución, en este caso la Consejería consideró que, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 15 de la LTAIBG y 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, procedía desestimar la petición ya que lo que se solicitaba era la identificación (nombre y apellidos) de los empleados públicos responsables de la confección de las nóminas y de la *“persona que autorizó su pago”*.

La cuestión fundamental a determinar es si, en este caso, procede o no conceder esta información concreta, considerando el derecho a la protección de datos personales de las personas físicas afectadas, a la vista de lo dispuesto en este ámbito en el artículo 15 de la LTAIBG.



Al respecto, 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: (...)

III. Si los datos de carácter personal contenidos en la información no fueran datos especialmente protegidos, valorar si son o no exclusivamente datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. Si los datos contenidos son exclusivamente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad, la información se publicará o facilitará con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

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 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal deben entenderse realizadas ahora 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 el supuesto planteado en la presente reclamación se puede concluir, de un lado, que la información solicitada contiene datos de carácter personal que no se encuentran especialmente protegidos; y, de otro, que se trata de datos meramente identificativos (nombre y dos apellidos) relacionados con la organización y con la actividad de naturaleza pública desarrollada por la actual Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio. Por tanto, a nuestro juicio resulta aplicable lo dispuesto en el apartado 2 del citado artículo 15 de la LTAIBG, donde se establece que *“con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”.*

Cabe recordar aquí que la información solicitada que no ha sido concedida se limita al nombre y apellidos de los empleados públicos responsables de la confección de las nóminas y de la *“persona que autorizó su pago”.*

En consecuencia, podemos concluir que, a la vista de lo dispuesto en el reiterado artículo 15.2 de la LTAIBG, existe un interés público en la divulgación de la información solicitada que prevalece sobre un pretendido derecho de las personas afectadas a que no se conozca su identidad.

Al tratarse, por tanto, de datos incluidos dentro del apartado 2 del artículo 15 de la LTAIBG no es necesario llevar a cabo la ponderación prevista en el apartado tres del mismo precepto, ponderación que, respecto a la información relativa a puestos de trabajo desempeñados por empleados o funcionarios públicos, es a la que se refiere el Criterio Interpretativo CI/001/2015, de 24 de junio, también emitido conjuntamente por el CTBG y por la AEPD.

Cabría preguntarse si proporcionar esta información exigiría en este supuesto realizar el trámite de alegaciones recogido en el artículo 19.3 de la LTAIBG a los empleados públicos cuya identificación solicita el reclamante. En relación con esta cuestión, consideramos que en este caso no es necesario realizar el citado trámite de alegaciones, debido a que, como hemos señalado, se trata de datos identificativos relacionados con la organización y actividad de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio. Esta circunstancia y la consecuente aplicación de la



regla general de acceso a este tipo de información prevista en el artículo 15.2 de la LTAIBG, permite considerar que no hay una afección significativa de datos personales que exija dar traslado de la solicitud a los empleados públicos identificados a los efectos de que estos aleguen lo que estimen conveniente. Así lo ha entendido también el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 1338/2020, de 15 de octubre (rec. 3846/2019), donde no consideró aplicable el artículo 19.3 de la LTAIBG en el supuesto de acceso a los datos identificativos de las personas que desempeñan un puesto de trabajo en la Administración Pública por tratarse de *“datos asociados al desempeño de una labor o actividad pública”* y entender que *“concorre un interés público relevante”* en el acceso a esta información.

Séptimo.- En relación con la formalización del acceso a la información pública, el artículo 22.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

“El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”.

En el supuesto que aquí se plantea, el solicitante de la información indicó en su petición de información una dirección postal como lugar para practicar las notificaciones.

En consecuencia, la información debe ser proporcionada a través de esta vía.

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 la reclamación frente a la denegación de la información pública solicitada, con fecha 9 de marzo de 2021, por XXX ante la, entonces, Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León (actual Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, se deberá proceder en los términos siguientes:

- Si a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio no le consta el dato del periodo al que se refieren las nóminas con las que el reclamante no está de acuerdo, y sobre las que solicita conocer la identidad (nombre y apellidos) *“de la persona que confeccionó las nóminas y (...) de la persona que autorizó su pago”*, deberá



requerir al solicitante de la información, al amparo de lo dispuesto en el artículo 19.2 de la LTAIBG, para que concrete esta.

- Una vez concretado el objeto de la solicitud, se deberá facilitar al reclamante la información pública solicitada, proporcionándole la identidad (nombre y dos apellidos) de los empleados públicos señalados por aquel con referencia a sus funciones de confección de nóminas y autorización de su pago.

Tercero.- Notificar esta Resolución a XXX, como autor de la reclamación, y a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.

Cuarto.- 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