



Resolución 377/2023, de 4 de octubre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-78/2023 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D.ª XXX ante la Diputación de Burgos

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 21 de noviembre de 2022, D.ª XXX presentó una solicitud de información pública dirigida a la Diputación de Burgos sobre los siguientes puntos:

“1.- Las retribuciones percibidas por los cargos directivos y de libre designación de la Diputación Provincial de Burgos durante los mandatos 2015-2019 y 2019-2023, hasta el año 2022 incluido, año por año, individualizadas y con especificación del puesto que ocupa cada uno de ellos.

2.- Las indemnizaciones percibidas por los citados cargos directivos y de libre designación, en su caso, con ocasión de abandono del cargo.

3.- Las dietas que los cargos directivos y el personal de libre designación perciben, en su caso, por asistencia a consejos de administración de los diversos organismos.

4.- Las retribuciones percibidas por el personal eventual de la Diputación Provincial de Burgos, durante los mandatos 2015-2019 y 2019-2023, hasta el año 2022 incluido, año por año, individualizadas y con especificación del puesto que ocupa cada uno de ellos.

5.- Las indemnizaciones percibidas por los trabajadores contratados como personal eventual, en su caso, con ocasión de abandono del cargo.

6.- Las retribuciones de los cargos directivos y los de libre designación del Consorcio Provincial de Residuos Sólidos Urbanos, durante los mandatos 2015-2019 y 2019-2023, hasta el año 2022 incluido, año por año, individualizadas y con especificación del puesto que ocupa cada uno de ellos.

7.- Las retribuciones de los cargos directivos y los de libre designación del Instituto Provincial para el Deporte y la Juventud, durante los mandatos 2015-2019 y 2019-2023, hasta el año 2022 incluido, año por año, individualizadas y con especificación del puesto que ocupa cada uno de ellos.



8.- *Las retribuciones de los cargos directivos y de los no directivos de libre designación de la Sociedad para el Desarrollo de la Provincia de Burgos (Sodebur), durante los mandatos 2015-2019 y 2019-2023, hasta el año 2022 incluido, año por año, individualizadas y con especificación del puesto que ocupa cada uno de ellos”.*

Hasta la fecha, no consta que la solicitud indicada haya sido resuelta expresamente.

Segundo.- Con fecha 20 de febrero de 2023, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D.^a XXX frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Recibida la reclamación anterior, con fecha 12 de abril de 2023, esta Comisión de Transparencia se dirigió a la Diputación de Burgos poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

La notificación fue recibida por la Diputación de Burgos a través de comparecencia en sede electrónica el mismo 12 de abril de 2023.

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.- 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 legitimada para ello, puesto que su autora es la misma persona que presentó la solicitud de información pública que dio lugar a esta impugnación.

Cuarto.- Por lo que respecta al tiempo y forma de presentación de la reclamación, hay que tener en consideración 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”.

Por otro lado, el artículo 20.1 de la LTAIBG establece:

“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo haga necesario y previa notificación al solicitante”.

En este supuesto concreto, la reclamación fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 20 de febrero de 2023, después de que la solicitud de información pública fuera realizada a través de un escrito presentado el 21 de noviembre de 2022.

En todo caso, la presentación de reclamaciones frente a las desestimaciones presuntas de las solicitudes de acceso a información pública no se encuentra sujeta a plazo, de conformidad con lo previsto en los artículos 20.1, 20.4 y 24.2 de la LTAIBG, así como de acuerdo con la postura mantenida por el CTBG al respecto, expresada en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, a partir de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y de las previsiones de la LPAC relativas a la interposición de los recursos administrativos.

Por tanto, por los mismos motivos, consideramos que la presentación de la reclamación que ahora se resuelve no se encontraba sujeta a plazo.

Quinto.- En cuanto a la cuestión de fondo de la reclamación formulada, hay que partir de que el artículo 13 de la LTAIBG 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”.*

En el caso de esta reclamación, la información solicitada se refiere a las retribuciones, indemnizaciones y dietas percibidas por los cargos directivos, el personal eventual y el de libre designación que ha prestado servicios en la Diputación de Burgos y la entidades vinculadas a ella en los términos que se han concretado en el antecedente primero de esta Resolución, durante los mandatos 2015-2019 y 2019-2023, hasta el año 2022 incluido. Se trata, en definitiva, de información de la que dispone la Diputación de



Burgos y que tiene el carácter de información pública a los efectos de lo previsto en el precepto anteriormente aludido.

Y, aunque 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 a cualquier persona, los posibles límites o causas de inadmisión son los previstos en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAIBG.

A los efectos de valorar la concurrencia de esos posibles límite o causas de inadmisión, cabría considerar la protección de los datos de carácter personal de aquellos sobre los que se solicita la información, considerando que la solicitud de información pública a la que se refiere esta reclamación, interpretada en sentido amplio su literalidad, también parece pretender la identificación de las concretas personas que han ocupado los puestos a los que se ha hecho referencia, aunque se ponga el acento en los conceptos abonados según los puestos ocupados.

En definitiva, la información solicitada requiere la identificación de personas y los conceptos abonados a cada una de ellas, en definitiva, datos de carácter personal según la definición del artículo 4.1 del 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 y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, en el que se hace alusión a *“toda información sobre una persona identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”*.

En relación con dichos datos de carácter personal, aunque en principio no pertenezcan a la categoría de especialmente protegidos, para su divulgación es necesario llevar a cabo la previa ponderación del interés público en la divulgación de la información y los derechos a la protección de datos de carácter personal de los afectados conforme a lo previsto en el artículo 15.3 de la LTAIBG.

A tal efecto, cabe tener en consideración lo previsto en el punto II.2 del Criterio Interpretativo CI/001/2015, de 24 de junio, elaborado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y por la Agencia Española de Protección de Datos, y referido a *“Información referida 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”*. En este punto se señala lo siguiente (el subrayado es añadido):



“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. Y ello porque, en los tres casos, el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones de los empleados públicos que ocupan ese tipo de puestos conecta directamente con su derecho a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos y prima sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los 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.

C. En todo caso, la información sobre las retribuciones se facilitará en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos. La razón es que el conocimiento de estos datos puede permitir el acceso a datos de carácter personal especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), esto es, datos reveladores de la ideología, la afiliación sindical, la religión y las creencias y datos referentes al origen racial, a la salud y a la vida sexual. Si la solicitud de información requiere expresamente el desglose de las retribuciones o su importe líquido habrán de aplicarse las normas del mencionado precepto de la LOPD.

D. También en todo caso, y en el supuesto de que resulte obligado facilitar la información, se observará lo señalado en la regla B del precedente epígrafe 1 respecto a la aplicación del artículo 14.1 de la LTAIBG y a las situaciones especiales de los funcionarios o empleados públicos que desaconsejen el suministro de la información”.

(El artículo 7 de la derogada Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, se refería a los datos especialmente protegidos, siendo regulado su tratamiento en el actual 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 y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE).

Aplicado lo expuesto en el Criterio Interpretativo al caso que nos ocupa, procede señalar que la información solicitada se refiere a puestos directivos, a puestos eventuales y a puestos no directivos de libre designación, pudiendo estos últimos corresponder a diferentes niveles.

Por lo tanto, salvo en los puestos no directivos de libre designación de menor nivel, al llevar a cabo la ponderación prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG cabría tener en cuenta la preferencia del interés público en la divulgación de la información; en tanto que, en el caso de los puestos no directivos de libre designación de menor nivel, prevalecería, con carácter general, el interés individual en la protección de los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal, por lo que no habría de



facilitarse la concreta identificación de las personas que perciben las retribuciones, indemnizaciones y dietas sobre las que sí se ha de informar.

En todo caso, para llevar a cabo la ponderación a la que se refiere el artículo 15.3 de la LTAIBG, se debe conceder a los empleados públicos afectados por la información un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones oportunas, informando al solicitante 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, tal como establece el artículo 19.3 de la LTAIBG.

Al respecto, el Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, en su Sentencia 315/2021, de 8 de marzo de 2021 (fundamento de derecho cuarto), estableció 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 el caso que nos ocupa, el desconocimiento de la identidad de los afectados o de otros datos que permita su fácil identificación por parte de esta Comisión de Transparencia, conduce a concluir que ha de ser la Diputación de Burgos la que lleve a cabo la necesaria ponderación que ha de ser realizada a los efectos de facilitar la información solicitada, previo el trámite de alegaciones de los terceros interesados señalado.

Sexto.- El artículo 22.1 de la LTAIBG establece que:

“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”.

Asimismo, el artículo 22.4 de la misma Ley dispone que:

“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la transposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable”.

En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio, y prevé, de forma específica, la posibilidad de que tal acceso se produzca a través de la expedición de copias, sin perjuicio de que la misma se realice, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, previa disociación de los datos de carácter personal que, en su caso, aparezcan en los documentos, y pueda dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la normativa aplicable.

En el caso que aquí nos ocupa, en la solicitud de acceso a la información pública la interesada se remite expresamente a una dirección de correo electrónico para obtener la información, por lo que ha de remitirse a esa dirección la información.

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 presunta de una solicitud de información pública presentada por D.^a XXX ante la Diputación de Burgos.



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:

1.- 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 los empleados públicos afectados por la información solicitada.

2. - Una vez realizado el citado trámite de audiencia con los empleados públicos afectados por la solicitud de información, adoptar la resolución de la solicitud de información pública, teniendo en cuenta los criterios expuestos en el fundamento de derecho quinto de esta Resolución, para facilitar a la reclamante la información que ha solicitado. Debe excluirse de la información, en todo caso, cualquier dato relativo a deducciones, desgloses o cualquier concepto que conlleve facilitar datos de carácter personal especialmente protegidos. Y, en su caso, debe excluirse de la información la identificación de las personas que ocupen cargos no directivos de libre designación de niveles no superiores si, tras la debida ponderación del interés público en la divulgación de esa identificación y los derechos de los afectados, deben prevalecer estos últimos.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D.^a XXX, como autora de la reclamación, y a la Diputación de Burgos.

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