



Resolución 459/2023, de 20 de noviembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-281/2023 / reclamación frente a la falta de acceso a una información pública solicitada por la Junta de Personal de Funcionarios de Servicios Centrales de la Junta de Castilla y León a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 21 de abril de 2023, la Junta de Personal de Funcionarios de Servicios Centrales de la Junta de Castilla y León presentó un formulario para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública dirigido a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio. El “solicita” del formulario se concretaba en los siguientes términos:

“Los expedientes administrativos completos de las convocatorias públicas para cubrir mediante comisión de servicio, de los puestos de trabajo con código RPT: 27152 y 41683. Incluyendo los méritos presentados por los solicitantes, los criterios de baremación y la motivación individual del rechazo de cada uno de los candidatos. Prescindiendo de todos los datos no sujetos a la LPDCP, salvo el nombre y los apellidos”.

Segundo.- Con fecha 21 de julio de 2023, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por la Junta de Personal de Funcionarios de Servicios Centrales, frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, esta Comisión de Transparencia se dirigió a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.



Con fecha 9 de noviembre de 2023, se recibió la contestación de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio a la solicitud de informe, adjuntando una copia de la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, de fecha 3 de noviembre de 2023, por la que se resuelve la solicitud de acceso a la información pública formulada por la Junta de Personal de Funcionarios de Servicios Centrales en los siguientes términos:

“ESTIMAR la solicitud formulada por la Junta de Personal de Funcionarios de Servicios Centrales, concediendo el acceso a la información solicitada, que se hará efectivo mediante la puesta a disposición del solicitante, en el momento de la notificación de la presente Resolución, de copia de los expedientes tramitados de las convocatorias para cubrir en comisión de servicios los puestos de trabajo con códigos RPT 27152 y 41683, que se adjuntan como Anexo esta Orden, conforme a lo señalado en el fundamento de derecho quinto”.

También se trasladan, junto con la copia de la anterior Resolución, copia de los siguientes documentos adjuntados al Anexo de la Orden anteriormente, con la eliminación de toda identificación de los interesados:

- Informe-propuesta de selección para puesto de trabajo del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca en comisión de servicio y para la cobertura de puesto mediante personal interino por jubilación de fecha 15 de noviembre de 2022.

- Solicitud presentada por funcionario para el puesto 27152 de fecha 28 de septiembre de 2022.

- Informe desfavorable emitido por la Secretaría General de la Consejería de Educación con relación a la solicitud para ocupar el puesto 27152 de fecha 1 de febrero de 2023 y comunicación de dicho Informe.

- Informe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Soria, relativo a la cobertura mediante comisión de servicios del puesto de Técnico Facultativo con código RPT 41683 de fecha 21 de marzo de 2023.

- Comunicación relativa a la inexistencia de solicitud alguna para el puesto 41683 del Jefe de Servicios de Personal y Asuntos Generales de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, de 7 de noviembre de 2023.

Cuarto.- A través de una comunicación dirigida en nombre y representación de la reclamante a esta Comisión de Transparencia con fecha 8 de noviembre de 2023, se puso de manifiesto que la información que se debe facilitar por parte de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio con ocasión de la Orden de fecha



3 de noviembre de 2023, debe permitir conocer el nombre y los dos apellidos de los funcionarios solicitantes de las comisiones de servicios.

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 fue la misma entidad que presentó la solicitud de información pública que dio lugar a la 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 inicial fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 21 de julio de 2023, después de que la solicitud de información pública fuera realizada a través de un escrito presentado el 21 de abril de 2023.

No obstante, 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, la presentación de la reclamación inicial que ahora se resuelve no se encontraba sujeta a plazo.

Por otra parte, la disconformidad de la reclamante con la Orden de 3 de noviembre de 2023, referida en el antecedente tercero, fue puesta de manifiesto ante esta Comisión



de Transparencia dentro del plazo de un mes previsto en el citado artículo 24.2 de la LTAIBG.

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 este supuesto concreto, no se discute que tengan carácter de información pública los expedientes administrativos relacionados con las convocatorias públicas para cubrir, mediante comisión de servicios, dos concretos puestos de trabajo, y así se indica expresamente en el fundamento de derecho tercero de la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, de fecha 3 de noviembre de 2023, por la que se resuelve la solicitud de acceso a la información pública formulada por la Junta de Personal de Funcionarios de Servicios Centrales.

Por otro lado, a los efectos de concretar el contenido de la información solicitada, también cabe considerar que, en el fundamento de derecho quinto de la misma Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, se indica que los expedientes solicitados “*se han tramitado de conformidad con el procedimiento establecido por la Dirección General de Función Pública para la ocupación temporal en comisión de servicios de los puestos de personal funcionario de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de los organismos autónomos dependientes de ésta de fecha 8 de noviembre de 2022, en el que se determina en su punto Quinto que «los informes en los que se determine el candidato seleccionado serán motivados», no estableciendo ninguna baremación, ni méritos a tener en cuenta como sí se establece en la provisión de puestos de trabajo por concurso»* (el subrayado es añadido).

Con todo, como se ha señalado en los antecedentes de esta Resolución, a través de una comunicación dirigida a esta Comisión de Transparencia con fecha 8 de noviembre de 2023, la reclamante mantuvo su pretensión de que la información que se debe facilitar por parte de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio permita conocer el nombre y los dos apellidos de los funcionarios solicitantes de las comisiones de servicios.

Conforme a lo expuesto, el objeto de controversia a los efectos de resolver la reclamación que nos ocupa, una vez resuelta la solicitud de información pública por la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, se concreta en si la información que ya se ha facilitado debe incluir la identificación de los interesados.



Con relación a ello, la Orden de la Consejería por la que se resuelve la solicitud de información pública, en su fundamento de derecho cuarto, mantiene la procedencia de disociar los datos de carácter personal de los participantes, en orden a proteger su intimidad o privacidad, en aplicación del artículo 15.4 de la LTAIBG, y de acuerdo con la protección establecida en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales.

Ciertamente, 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.

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, en el caso que nos ocupa, la cuestión fundamental a determinar es si procede o no conceder la información relativa a la identificación de los interesados en las convocatorias públicas para cubrir mediante comisión de servicios los puestos de trabajo con códigos 27152 y 41683, considerando el derecho a la protección de datos personales de los funcionarios afectados, 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 Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio. Por tanto, 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 y que no ha sido concedida se limita al nombre y apellidos de los empleados públicos interesados en cubrir unos concretos puestos de trabajo, por lo 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, en principio, debe prevalecer sobre un pretendido derecho de las personas afectadas a que no se conozca su identidad.

Ello debe ponerse también en relación con la naturaleza de la solicitante de la información pública, la Junta de Personal de Funcionarios de Servicios Centrales, órgano de representación colectiva de los funcionarios cuyas funciones se determinan en el artículo 40 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, según el cual:

“1. Las Juntas de Personal y los Delegados de Personal, en su caso, tendrán las siguientes funciones, en sus respectivos ámbitos:

- a) Recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento.*
- b) Emitir informe, a solicitud de la Administración Pública correspondiente, sobre el traslado total o parcial de las instalaciones e implantación o revisión de sus sistemas de organización y métodos de trabajo.*
- c) Ser informados de todas las sanciones impuestas por faltas muy graves.*
- d) Tener conocimiento y ser oídos en el establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo, así como en el régimen de vacaciones y permisos.*
- e) Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales, Seguridad Social y empleo y ejercer, en su caso, las acciones legales oportunas ante los organismos competentes.*



f) Colaborar con la Administración correspondiente para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento e incremento de la productividad.

2. Las Juntas de Personal, colegiadamente, por decisión mayoritaria de sus miembros y, en su caso, los Delegados de Personal, mancomunadamente, estarán legitimados para iniciar, como interesados, los correspondientes procedimientos administrativos y ejercitar las acciones en vía administrativa o judicial en todo lo relativo al ámbito de sus funciones”.

En definitiva, nos encontramos con una entidad cualificada, en consideración a sus funciones, para conocer la información pública que ha solicitado, relacionada con la cobertura de puestos de funcionarios; de hecho, la Junta de Personal de Funcionarios de Servicios Centrales de la Junta de Castilla y León, a través de un escrito fechado el 14 de noviembre de 2023, dirigido a esa Comisión de Transparencia, viene a justificar la necesidad de conocer la identidad de los interesados en las convocatorias de puestos sobre las que se ha solicitado la información, en la intención de comprobar que los funcionarios solicitantes y adjudicatarios inicialmente de la comisión de servicios se corresponden o no con aquellos a los que se adjudica la comisión del servicios, o con aquellos sobre los que se realiza un informe desfavorable.

Al margen del concreto interés que se tenga en la solicitud de la información para determinar si debe prevalecer el interés público en su conocimiento, lo cierto es que, al tratarse 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, y en el que se señala:

“En principio y con carácter general, la información referida a la RPT, catálogo o plantilla orgánica, con o sin identificación de los empleados o funcionarios públicos ocupantes de los puestos, se consideran datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano de modo que, conforme al artículo 15, número 2, de la LTAIBG, 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, se concederá el acceso a la información”.

Por lo tanto, para proporcionar la información solicitada en este supuesto, no resulta necesario realizar el trámite de alegaciones recogido en el artículo 19.3 de la LTAIBG a los empleados públicos cuya identificación solicita la reclamante.



En este supuesto concreto, como ya 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.

En conclusión, a nuestro juicio se debe facilitar a la reclamante la documentación incluida en el Anexo de la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, de fecha 3 de noviembre de 2023, por la que se resuelve la solicitud de acceso a la información pública pretendida, pero sin la ocultación de la identificación de los funcionarios interesados en la convocatoria para la cobertura del puesto con código de la Relación de Puesto de Trabajo 27152, dado que para el puesto con código 41683 no se presentó ninguna solicitud a la vista de la documentación que ya ha sido facilitada por la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.

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 falta de acceso a una información pública solicitada por la Junta de Personal de Funcionarios de Servicios Centrales de la Junta de Castilla y León a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, se debe facilitar a la reclamante la documentación incluida en el Anexo de la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, de fecha 3 de noviembre de 2023, por la que se resuelve la solicitud de acceso a la información pública presentada por la reclamante, pero sin la ocultación de la identificación de los funcionarios interesados en la convocatoria para la cobertura del puesto con código de la Relación de Puestos de Trabajo 27152.



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

Tercero.- Notificar esta Resolución a la Junta de Personal de Funcionarios de Servicios Centrales como autora 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