



## **Resolución 91/2017, de 25 de agosto, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León**

**Asunto: expediente CT-0070/2017/ reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante la Consejería de la Presidencia**

### **I. ANTECEDENTES**

**Primero.-** Con fecha 5 de mayo de 2017, tuvo registro de entrada una solicitud de información pública dirigida por XXX a la Consejería de la Presidencia.

En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

*“Conocer el expediente sancionador del funcionario de los Servicios Centrales de la Junta de Castilla y León, al que se le ha impuesto una sanción por falta muy grave con efectividad de 01 de enero de 2015”.*

La solicitud fue denegada mediante Resolución de fecha 23 de mayo de 2017 de la Viceconsejera de Función Pública y Gobierno Abierto, por entender que, de conformidad a lo establecido en el art. 15.1, apartado segundo, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, el acceso a datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor solo se podrán autorizar en el caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado, o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.

**Segundo.-** Con fecha 7 de junio de 2017, 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.-** Recibida la reclamación nos dirigimos a la Consejería de la Presidencia poniendo de manifiesto la recepción de la misma y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada reclamación.

Con fecha 20 de julio de 2017, se recibió la contestación de la Consejería de la Presidencia a nuestra solicitud de informe, en la cual, además de la referencia al límite derivado de la normativa de protección de datos de carácter personal que es el citado como motivación de la resolución desestimatoria de la solicitud de información, se alude a un nuevo motivo para desestimar la solicitud que se concreta en la existencia de un régimen jurídico específico de acceso a la información de la



Disposición adicional primera de la LTAIBG, en tanto que la solicitud presentada por el reclamante se hizo en su condición de Presidente de la Junta de Personal de Servicios Centrales.

## 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, reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

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

**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 legitimado para ello, puesto que se trata de la misma persona que presentó la solicitud de información pública.

**Cuarto.-** La reclamación ha sido presentada dentro del plazo de un mes establecido para ello en el art. 24.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, dado que habiéndose emitido por la Viceconsejera de Función Pública y Gobierno Abierto la resolución desestimatoria de la solicitud de información el día 23 de mayo de 2017, la reclamación ha sido presentada en fecha 5 de junio de 2017.

**Quinto.-** No planteándose duda alguna respecto al encaje de la documentación solicitada en el concepto de información pública en los términos expuestos en el art. 13 LTAIBG, se plantean dos cuestiones respecto a los límites al acceso a la información: En primer lugar, determinar si las solicitudes de acceso a la información presentadas por los representantes electos de los empleados públicos constituyen una regulación especial del derecho de acceso a la información pública de la Disposición adicional primera de la LTAIBG. Y, en segundo lugar, valorar si el acceso a la información obrante en los expedientes disciplinarios incoados a los funcionarios públicos está sujeto al límite de protección de datos personales establecido en el art. 15.1 LTAIBG.

En primer lugar, ha de determinarse si el acceso a la información pública de los miembros de la Junta de Personal funcionario, tal y como se indica en el informe remitido por la Consejería de la Presidencia, es una de las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública de la Disposición adicional primera.2 de la LTAIBG:

*“Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”.*

Pues bien, respecto a esta cuestión, resulta sumamente clara la fundamentación jurídica empleada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en su Resolución 0114/2016, de 23 de junio (punto 6), que estima la reclamación presentada por la Junta de Personal de la Agencia Española de Administración Tributaria (Valencia) contra la desestimación presunta de una solicitud de información dirigida al Delegado Especial de la AEAT en Valencia.

La conclusión adoptada se llevó a cabo teniendo en cuenta el Criterio Interpretativo CI/008/2015, de 12 de noviembre, que establece lo siguiente:

- I. “De acuerdo con el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), y, a partir de su entrada en vigor, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPCAP), el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública, previsto en el artículo 105, letra c), de la Constitución, se rige, primeramente por ésta y, en segundo lugar, por *“la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación”.*



De este modo la LTAIBG se configura en nuestro sistema jurídico como la norma básica en materia de acceso a la información pública, teniendo por su vinculación directa con la LRJPAC el mismo carácter básico de ésta y siendo, por tanto, aplicable a todas las Administraciones Públicas en los términos del artículo 149.1.18º de la Constitución (artículo 1 de la LRJPAC).

- II. El carácter de ley general y básica de la LTAIBG en esta materia tiene como consecuencia principal que las excepciones a su aplicación en materia de acceso a la información pública deben venir expresamente previstas y autorizadas por ella.
- III. Los apartados 2 y 3 de la disposición adicional primera de la LTAIBG contienen la única excepción prevista en la Ley para la aplicación de sus normas sobre ejercicio del derecho a la información.

Esto es, además, especialmente evidente si se tiene en cuenta que, según la Directriz 39, letra b) de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 y publicadas por Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría de Presidencia, las disposiciones adicionales de las normas deberán regular entre otras cuestiones *“las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado”*. De este modo, dado que las disposiciones adicionales en los textos normativos suponen una excepción respecto a lo previsto en la parte dispositiva que está formada por los artículos del cuerpo de la norma, parece claro que las únicas excepciones a la aplicación directa de las normas de la LTAIBG sobre acceso a la información son las previstas en su disposición adicional primera.

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

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

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

- V. Hay que tener en cuenta, finalmente, que la excepción prevista en la LTAIBG no realiza una enumeración taxativa de los procedimientos o áreas de actuación que cuentan con regímenes específicos, para no provocar, por ello, lagunas o introducir rigideces indebidas en el ordenamiento jurídico. Los regímenes mencionados en el apartado tres de su disposición adicional primera -el régimen específico de acceso a la legislación medioambiental, contenido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y el previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público- lo son a título de ejemplo y admiten la consideración de otros sectores, entre ellos estaría el contenido en los artículos 23 a 32 del Real Decreto



1708/2011, de 18 de noviembre, que establece el sistema de Archivos de la Administración General del Estado o las disposiciones que, en concreta normativa específica, prevean la reserva en el acceso cuando se den determinados condicionantes (secretos oficiales, secreto estadístico) y algunos otros”.

En el caso concreto de la Resolución 0114/2016, el CTBG, aplicando dicho criterio, expone que ha venido entendiendo reiteradamente que el acceso a la información para los Delegados de Personal y Juntas de Personal que se encuentra regulado en el Estatuto Básico del Empleado Público (supuesto que reviste paralelismo con el acceso a la información por los representantes del personal laboral de la Administración, esto es, Delegados de Personal, Comité de Empresa y, también, Delegados Sindicales) no constituye un régimen de acceso específico a la información. Ello es así, porque el Estatuto Básico del Empleado Público sólo señala con carácter general la función de los representantes de los trabajadores de recibir información sobre la política de personal.

Por lo tanto, respecto al acceso a la información por parte de los representantes de los funcionarios públicos, atendiendo a los razonamientos expuestos por el CTBG, puesto que el EBEP no contiene una regulación específica del acceso a la información, por más que pueda regular exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, habrá que considerar a la LTAIBG de aplicación directa en todo lo relacionado con el acceso.

**Sexto.-** En segundo lugar, como antes adelantamos, ha de valorarse si el acceso a la información obrante en los expedientes disciplinarios incoados a los funcionarios públicos está sujeto al límite de protección de datos personales establecido en el art. 15.1 LTAIBG.

Respecto a la solicitud de una copia del expediente disciplinario, ya hemos señalado que no es dudoso que los documentos integrantes de un procedimiento disciplinario son información pública a cuyo acceso, en principio, tendrían derecho los ciudadanos en los términos previstos en la LTAIBG, incluyendo todos los datos obrantes en los mismos.

Ahora bien, los artículos 14 y 15 de la LTAIBG establecen límites al derecho de acceso a la información pública. El CTBG y la Agencia Española de Protección de Datos (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 citados límites (CI/002/2015).

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: (...) c) En el supuesto de los datos de la letra c) anterior, y siempre que las correspondientes infracciones penales o administrativas no conlleven la amonestación pública al infractor, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley.***

(...)

*Finalmente, una vez realizados los pasos anteriores, valorar si resultan de aplicación los límites previstos en el artículo 14.*

(...)"

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.***

(...)"

A los efectos concretos que aquí nos ocupan, procede interpretar el límite contenido en el artículo 15.1 2.º párrafo, en orden a determinar si es necesario contar con el consentimiento expreso del afectado para conceder el acceso al contenido completo de expedientes disciplinarios. Para ello, debemos comenzar señalando que los documentos integrantes de este tipo de procedimientos, en trámite o finalizados, contienen datos relativos a la comisión de infracciones administrativas y, por tanto, el acceso a aquellos está sujeto, con carácter general, al límite de la previa obtención del consentimiento expreso del afectado previsto en el artículo 15.1, 2.º párrafo. Este precepto sigue, con carácter general, el mismo criterio que mantenía el artículo 37.3 de la LRJPAC, donde la posibilidad de acceso a los documentos de carácter sancionador se limitaba a los propios afectados. La aplicación



del límite señalado a los expedientes de carácter disciplinario se ha mantenido por el CTBG en su Resolución núm. R/0279/2015, de 30 de octubre (fundamento jurídico núm. 7).

Es cierto que, en relación con esta cuestión, el artículo 15.4 de la LTAIBG establece lo siguiente:

*"No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas".*

En efecto, si la información requerida acerca de datos relativos a la comisión de infracciones administrativas puede ser proporcionada de forma disociada, puesto que ya no existirían datos personales merecedores de protección, el acceso debe ser reconocido sin necesidad de consentimiento alguno. Ahora bien, cuando sea necesario obtener el consentimiento expreso del afectado para conocer datos relativos a la comisión de infracciones administrativas, una vez recibida la solicitud de información, debe realizarse el trámite previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, proporcionando a aquel afectado la oportunidad de conceder aquel consentimiento o de denegarlo expresa o tácitamente. Señala este precepto 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 oportunas. El solicitante deberá ser informado de esa 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 consecuencia, en el supuesto que ha dado lugar a la presente reclamación y respecto a la petición de una copia de un expediente disciplinario, con anterioridad a la denegación de la información solicitada, al menos se debe realizar un trámite consistente en requerir a la persona afectada para que preste o no su consentimiento a que se proporcione tal información. Y en este caso, según se desprende de la información facilitada por la Consejería de la Presidencia, no se ha procedido de la forma indicada, puesto que la resolución denegatoria del acceso a la información requerida se ha llevado a cabo sin consultar al funcionario afectado.

Por tanto, la decisión final que se adopte deberá reconocer el derecho a acceder a la información pública solicitada o denegar el mismo, pero, en este caso, previo requerimiento del consentimiento de la persona afectada. Esta decisión final será susceptible de ser recurrida ante la vía jurisdiccional contencioso-administrativa y potestativamente ante esta Comisión, y así se debe hacer constar en la notificación de la Resolución correspondiente al solicitante y a la persona a la que se refiere la información solicitada.



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

### **RESUELVE**

**Primero.- Estimar parcialmente** la reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante la Consejería de la Presidencia.

**Segundo.-** Para dar cumplimiento a esta Resolución, la Consejería de la Presidencia, respecto al acceso al expediente disciplinario solicitado, **debe requerir su consentimiento al funcionario afectado por la información solicitada y adoptar la decisión que corresponda a la vista de la respuesta a este requerimiento**, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 15.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

**Tercero.-** Notificar esta Resolución al autor de la reclamación y a la Consejería de la Presidencia.

**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.** No obstante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 124.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, contra esta Resolución cabe la interposición de un recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.m LJCA).

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Fdo.: Javier Amoedo Conde