



Resolución 169/2021, de 10 de septiembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-199/2019 / reclamación frente a la denegación parcial de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de León

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 2 de abril de 2019, tuvo entrada en el Registro General del Ayuntamiento de León una solicitud de información pública presentada por D.XXX. El objeto de esta petición se formuló en los siguientes términos:

“ASUNTO:

Acceso al listado de los pagos de los gastos del Grupo Municipal Socialista.

(...)

Copia digital de todas las actas de la comisión de investigación para estudiar, analizar y establecer Conclusiones sobre los Expedientes Investigados por la UDEF”.

Segundo.- Con fecha 29 de abril de 2019, la Secretaría General del Ayuntamiento de León remitió al solicitante identificado un correo electrónico con el siguiente contenido:

“De: XXX

Enviado el: lunes, 29 de abril de 2019 11:57

Para: «XXX@XXX.XXX»

Asunto: ACTAS COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN UDEF

Adjunto remito las Actas de la Comisión de Investigación para Estudiar, Analizar y Establecer Conclusiones sobre los expedientes investigados por la UDEF”.

A este correo electrónico se adjuntaron cuatro ficheros que se correspondían con las actas solicitadas, de fechas 12 de noviembre, 11 y 19 de diciembre de 2018, y 9 de enero de 2019.



Tercero.- Con fecha 13 de mayo de 2019, el Jefe del Servicio de Recursos Económicos del Ayuntamiento de León, quien desconocía la existencia del correo remitido con fecha 29 de abril de 2019 referido en el expositivo anterior, dirigió una comunicación a D. XXX requiriendo a este para que subsanase su solicitud de fecha 2 de abril de 2019, al apreciar que en esta existía una contradicción entre el encabezamiento y lo efectivamente solicitado.

Con fecha 21 de mayo de 2019, D. XXX dio contestación al requerimiento señalado indicando que la información solicitada era la siguiente:

“1) La solicitud se refiere a la Copia digital de todas las actas de la Comisión de Investigación para Estudiar, Analizar y Establecer Conclusiones sobre los Expedientes Investigados por la UDEF.

2) Para mayor precisión indico que solicito las actas con las declaraciones completas, sin censura, de todos y cada uno de los asistentes y declarantes en las Comisiones en los días siguientes:

- 12 de noviembre de 2018.*
- 11 de diciembre de 2018.*
- 19 de diciembre de 2018.*
- 9 de enero de 2019.*
- 20 de febrero de 2019.*
- 6 de marzo de 2019.*
- 1 de abril de 2019”.*

En este escrito el solicitante no hizo referencia al correo electrónico que le había sido remitido con fecha 29 de abril de 2019.

Cuarto.- Con fecha 20 de junio de 2019, el Concejal de Hacienda y Régimen Interior adoptó el Decreto 2101/2019, mediante el cual se resolvió expresamente la solicitud de acceso a información pública presentada en el sentido que se indica a continuación:

“Facilitar a D. XXX (...) las actas solicitadas en su escrito de 21 de mayo de 2019.

Se excluirán de las copias de las actas que se faciliten al Sr. XXX las intervenciones del personal municipal que prestó declaración voluntaria ante dicha Comisión, así como cualquier referencia a datos que permitan identificar a los citados empleados municipales y cualesquiera otras personas privadas, en



aplicación de lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

Realizada dicha disociación de datos personales, se procederá a la entrega de las copias al interesado”.

Quinto.- Con fecha 19 de julio de 2021, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, frente al Decreto 2101/2019, de 20 de junio, indicado en el expositivo anterior. El objeto de esta reclamación se formuló en los siguientes términos:

“RECLAMO EL AMPARO del Comisionado de Transparencia para que RESUELVA:

EXIGIR al Ayuntamiento de León que remita las actas solicitadas de forma íntegra sin censura ni cortes, puesto que no cabe lugar a la protección de datos que no pueden considerarse personales ni especialmente protegidos no sólo para los nombres de cualquier persona o las identificaciones nominales de los funcionarios o empleados públicos, sino también respecto las declaraciones de los mismos. Más cuando las personas que declaran y ninguno de los que asistieron a la citada comisión están incurso en proceso judicial alguno y la Comisión de Investigación se considera de «Interés Público»; no siendo tampoco la circunstancia de hacerse a puerta cerrada en ciertos momentos causa para negar el acceso a las transcripciones de las mismas, al no concurrir ningún secreto de Estado ni protección de la vida privada (y menos cuando se trata de asuntos de administración pública por parte de empleados y funcionarios públicos) sobre lo que se ha ocultado”.

Sexto.- Recibida la reclamación anterior nos dirigimos al Ayuntamiento de León poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

Atendiendo nuestra petición el Ayuntamiento de León nos remitió una copia del expediente tramitado a la vista de la solicitud de información presentada, comprensivo de las actuaciones que se han relacionado en estos antecedentes, así como un Informe complementario emitido, con fecha 10 de septiembre de 2019, por el Jefe del Servicio de Recursos Económicos de aquel Ayuntamiento, en cuyos puntos 5.º y 6.º se señala lo siguiente en relación con la Resolución impugnada:

“Que en dicha Resolución se acuerda acceder a lo solicitado, si bien «Se excluirán de las copias de las actas que se faciliten al Sr. XXX las intervenciones del personal municipal que prestó declaración voluntaria ante dicha Comisión, así como cualquier referencia a datos que permitan identificar a los citados



empleados municipales y cualesquiera otras personas privadas, en aplicación de lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.»

La causa de dicha anonimización no es otra que la aplicación –y así se expresa en la Resolución- de la Ley Orgánica 3/2018, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, de acuerdo con la doctrina sentada al respecto por la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), que, por lo que a este asunto se refiere, tiene su reflejo, entre otros, en el Informe 0310/2016 del Gabinete Jurídico de dicha Agencia, a cuyo contenido nos remitimos, teniendo en cuenta que las sesiones de las Comisiones Municipales Informativas –y ese es el carácter que se dio por el Ayuntamiento Pleno (sic) a la Comisión de Investigación –no son públicas (artículo 227.2 del vigente Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales).

En este sentido, y frente a lo que dice el reclamante, la Guía «Protección de Datos y Administración Local» establece claramente el concepto de «dato de carácter personal» (pág. 6) en los siguientes términos:

«Podemos definir dato de carácter personal como: toda información sobre una persona física identificada o identificable (el afectado); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa e 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.»

Lo que conduce a la necesidad de «anonimizar» los documentos solicitados, pues, de lo contrario, la cesión de tales datos debería realizarse con el consentimiento de los interesados.

6.º) Que en aplicación de la mencionada Resolución municipal, se remitieron al interesado los siguientes documentos:

a) Acta de la reunión de la Comisión de Investigación celebrada el día 12 de noviembre de 2018, íntegra, ya que no ha sido preciso «anonimizar» la misma.

b) Acta de la reunión de la Comisión de Investigación celebrada el día 11 de diciembre de 2018, en la que se han «anonimizado» los datos que puedan identificar a los trabajadores del Ayuntamiento de León.

c) Certificación parcial del acta de la reunión de la Comisión de Investigación celebrada el día de 19 de diciembre de 2018, en la que se han «anonimizado» los datos que puedan identificar a los trabajadores del Ayuntamiento de León.



d) Certificación parcial del acta de la reunión de la Comisión de Investigación celebrada el día de 9 de enero de 2019, en la que se han «anonimizado» los datos que puedan identificar a los trabajadores del Ayuntamiento de León.

e) Acta de la reunión de la Comisión de Investigación celebrada el día 20 de febrero de 2019, en la que se han «anonimizado» los datos que puedan identificar a los trabajadores del Ayuntamiento de León.

f) Acta de la reunión de la Comisión de Investigación celebrada el día 6 de marzo de 2019, íntegra, ya que no ha sido preciso «anonimizar» la misma.

g) Acta de la reunión de la Comisión de Investigación celebrada el día 1.º de abril de 2019, íntegra, ya que no ha sido preciso «anonimizar» la misma.

Es preciso hacer constar que las actas de las reuniones celebradas los días 20 de febrero, 6 de marzo y 1.º de abril, se refieren a reuniones que, finalmente, no se llegaron a celebrar por falta de quorum, motivo por el que no se remitieron las mismas al interesado en el correo remitido a este por la Secretaría General en fecha 29 de abril de 2019”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

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

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello puesto que su autor es la misma persona que se dirigió, en su día, en solicitud de información pública al Ayuntamiento de León.

Cuarto.- La reclamación ha sido presentada dentro del plazo de un mes establecido en el artículo 24.2 de la LTAIBG, a contar desde el día siguiente al de la notificación del Decreto 2101/2019, de 20 de junio, del Concejal de Hacienda y Régimen Interior del Ayuntamiento de León, objeto de la presente reclamación (esta tuvo entrada en el Registro del Comisionado de Transparencia con fecha 19 de julio de 2019).

Quinto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, procede señalar que el objeto de la reclamación, como ya se ha indicado, es el citado Decreto 2101/2019, de 20 de junio, del Concejal de Hacienda y Régimen Interior del Ayuntamiento de León, en la medida en que a través de esta Resolución se deniega un contenido concreto de tres actas correspondientes a otras tantas sesiones de una Comisión de Investigación constituida en el Ayuntamiento de León. En concreto, y tal y como se expresa en el Informe complementario del Jefe del Servicio de Recursos Económicos de aquel Ayuntamiento indicado en el expositivo sexto de los antecedentes, las actas correspondientes a las sesiones de la Comisión de Investigación en cuestión celebradas los días 11 y 19 de diciembre de 2018, y 9 de enero de 2019, se remitieron al solicitante previa anonimización de los datos que pudieran identificar a trabajadores del Ayuntamiento de León. El motivo alegado por el Ayuntamiento de León para denegar este contenido concreto es la protección de datos personales de aquellos exigida por la normativa aplicable.



Al respecto, debemos señalar, en primer lugar, que no resulta controvertido en este supuesto que las actas cuyo acceso solicitó el reclamante constituyen información pública en el sentido dispuesto en el artículo 13 de la LTAIBG. Así lo ha debido entender el Ayuntamiento de León cuando concedió el acceso al reclamante al contenido de aquellas, aunque haya sido de forma parcial. En efecto, el hecho de que las sesiones de las Comisiones Informativas constituidas en las Entidades Locales (esta fue la naturaleza jurídica de la denominada Comisión de Investigación que aquí nos ocupa) no sean públicas -a diferencia de las del Pleno-, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227.2 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, no impide que las actas de tales sesiones constituyan información pública.

Por tanto, el acceso a las actas solicitadas debe ajustarse a lo dispuesto en el Capítulo III del Título I de la LTAIBG (artículos 12 a 23), y, en este caso, a lo previsto también en la Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización del Ayuntamiento de León, aprobada definitivamente con fecha 28 de abril de 2016.

Sexto.- Considerando el motivo por el cual se ha procedido en el supuesto aquí planteado a denegar parcialmente el acceso a las actas solicitadas, debe ser objeto de análisis jurídico si el contenido de estas cuyo conocimiento ha sido denegado se ve afectado por el límite impuesto por la protección de datos personales en los términos dispuestos en la normativa reguladora de esta protección y del derecho de acceso a la información pública. En concreto, del informe remitido por el Ayuntamiento de León a esta Comisión de Transparencia se desprende que la información que ha sido denegada contiene datos de carácter personal no especialmente protegidos (identificación de empleados municipales) y, en consecuencia, hemos de analizar si la protección de estos datos opera aquí como un límite al derecho del reclamante a acceder a la integridad de las actas antes señaladas.

Para ello, en primer lugar debemos acudir a lo dispuesto en el artículo 15.3 de la LTAIBG, precepto que dispone lo siguiente:

“Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:



- a) *El menor perjuicio de los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*
- b) *La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores o motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.*
- c) *El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.*
- d) *La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad o se refieran a menores de edad.*

4. (...)

5. *La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso””.*

Aquí se debe tener también en cuenta lo dispuesto en el apartado 2 del mismo artículo 15 de la LTAIBG, donde se establece lo siguiente:

“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”.

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 (...)"

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 (...)"

(las referencias realizadas tanto en el artículo 15 de la LTAIBG como en el CI/002/2015 a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, deben entenderse hechas a Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, por la que derogó la primera).

En el supuesto planteado en la presente reclamación se puede concluir, de un lado, que la información cuyo acceso ha sido denegado contiene datos de carácter personal que no se encuentran especialmente protegidos; y, de otro, que, en principio, se trata de datos meramente identificativos de empleados municipales.



Es claro que el Ayuntamiento de León no procedió en este caso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.3 de la LTAIBG, sino que, por el contrario, denegó parcialmente la información de forma automática a la vista de la existencia de datos de carácter personal identificativos de empleados municipales. Pero a juicio de esta Comisión de Transparencia en este caso no parece necesaria la ponderación recogida en el apartado 3 de aquel precepto con carácter previo a la comunicación de aquellos datos, puesto que estos entran dentro de la categoría recogida en el número 2 del mismo artículo, al tratarse de datos meramente identificativos de empleados municipales y, por tanto, directamente relacionados con la organización y el funcionamiento del Ayuntamiento de León. Como se ha señalado, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 15 de la LTAIBG este tipo de datos meramente identificativos deben facilitarse con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación de la información.

En este sentido, en el Criterio Interpretativo CI/001/2015, de 24 de junio, emitido conjuntamente por el CTBG y por la AEPD al amparo de lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la LTAIBG, cuyo objeto es el “alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc., y las retribuciones de sus empleados o funcionarios”, se pone en relación lo previsto en el citado artículo 15.2 de la LTAIBG con el acceso a los datos relativos a la identidad de los empleados o funcionarios públicos. En concreto, en su punto II. 1, se señala lo siguiente:

“A) 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.

B) Ello no obstante y en todo caso:

a) La información –siempre en el supuesto de que resulte obligado facilitarla conforme a las reglas del anterior apartado A- no se facilitará cuando el acceso suponga un perjuicio para uno o varios de los bienes enumerados en el artículo 14.1 de la LTAIBG y la limitación sea justificada, proporcionada a su objeto y finalidad de protección y haya tenido en cuenta las circunstancias del caso



concreto, especialmente la concurrencia en el mismo de un interés superior que justifique el acceso.

b) Tampoco se facilitará cuando el acceso afecte a uno o varios empleados o funcionarios públicos que se encuentren en una situación de protección especial- p. ej. La de víctima de violencia de género o la de sujeto a una amenaza terrorista-, que pueda resultar agravada por la divulgación de la información relativa al puesto de trabajo que ocupan.

En este último caso, si el órgano, organismo o entidad responsable de la información tuviera conocimiento o pudiera deducir razonablemente de la información de que dispusiese que alguno o algunos de los empleados concernidos por una solicitud de información pudiese hallarse en una situación de protección especial, deberá recabar del o de los afectados la información necesaria para dilucidar si efectivamente se da el supuesto y proceder en consecuencia con la respuesta”.

En este Criterio Interpretativo se añade lo siguiente acerca de su alcance:

*“... En todo caso, a la hora de conceder el acceso habrá de informarse expresamente al interesado de lo dispuesto en el art. 15, núm. 5, de la LTAIBG, esto es, de que **la normativa de protección de datos personales será en todo caso de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso**”.*

En el supuesto que ha dado lugar a la presente reclamación, al haberse procedido de forma automática a la denegación de la información identificativa de los empleados municipales afectados, la posible prevalencia de la protección de datos o de otros derechos constitucionales sobre el interés público en la divulgación de aquella no fue fundamentada por el Ayuntamiento de León. No obstante, procede señalar aquí que al alcance del interés público que puede motivar el acceso a los datos de carácter personal al amparo de la LTAIBG se refirió el Dictamen conjunto emitido, con fecha 23 de marzo de 2015, por el CTBG y la AEPD en respuesta a una consulta realizada por la Directora de la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA) del Ministerio de Presidencia, en los siguientes términos:

“(…) A estos efectos, el interés público aparece definido en la Exposición de Motivos de la LTAIBG que comienza recordando que «La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un



proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos».

De este modo, la finalidad de las normas de transparencia según se expresa en la LTAIBG –que, en todo caso, debe armonizarse con el respecto a los derechos establecidos en la LOPD- es la de permitir a las personas conocer los mecanismos que intervienen en los procesos de toma de decisión por parte de los poderes públicos, así como la utilización que aquéllos hacen de los fondos presupuestarios, garantizándose así la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante un mejor conocimiento de la acción del Estado.

Esta finalidad coincide además con la puesta de manifiesto por el Tribunal Europeo de derechos Humanos recuerda en su sentencia de 2 de noviembre de 2010 (Caso Gillberg contra Suecia) y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencias de 20 de mayo de 2003 –Asunto C-465/00; Rechnungshof-, 9 de noviembre de 2010 –Asunto C-92/09; Volker und Markus Schecke GbR-, y 29 de junio de 2010 –Asunto C-28/08; The Bavarian Lager Co. Ltd.-).

De este modo, con carácter general, habrá que entender que, en cuanto el acceso a la información contribuya a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones o a la asignación de los recursos, cabrá considerar la existencia de un interés público prevalente sobre los derechos a la protección de datos y a la intimidad en los términos y con las excepciones establecidas por la LTAIBG. Por el contrario, cuando la información no contribuya a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de las instituciones o de la asignación de los recursos públicos, prevalecerá el respeto a los derechos a la protección de datos o la intimidad

Aplicando este criterio a la cuestión planteada, se considera que en la información referente a los puestos de trabajo de mayor nivel de responsabilidad y mayor autonomía en la toma de decisiones o a aquellos cuya provisión se realice con un cierto grado de discrecionalidad o se justifique en la existencia de una especial relación de confianza prevalecerá, como regla general, el interés público sobre la protección de datos y la intimidad (...)”.

En cualquier caso, y salvo circunstancias especiales que no son conocidas por esta Comisión de Transparencia, en este supuesto concreto sería aplicable, a nuestro juicio, la regla general de acceso recogida en el artículo 15.2 de la LTAIBG y, en consecuencia, la comunicación al solicitante de la información de los datos identificativos de los empleados municipales que aparecen en las actas de las sesiones de la Comisión de Investigación constituida en su día en el Ayuntamiento de León se encuentra fundada en lo dispuesto en la LTAIBG, en los términos previstos en el artículo 8 de la Ley Orgánica



3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Respecto a la referencia que se realiza en el Informe complementario remitido a esta Comisión de Transparencia, parcialmente transcrito en el antecedente sexto de la presente Resolución, al Informe 0310/2016 del Gabinete Jurídico de la AEPD como fundamento general de la postura mantenido por el Ayuntamiento de León, cabe señalar que este Informe se ocupa de la aplicación del límite de la protección de datos personales a la publicación de actas correspondientes a las sesiones de órganos colegiados de las Entidades Locales, y no al acceso a estas como consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la información pública (caso que es el que aquí nos ocupa), resultando diferente tal aplicación en uno y otro supuesto.

Séptimo.- Sin perjuicio de lo hasta aquí afirmado, respecto a la tramitación de las solicitudes de información pública, debemos tener en cuenta aquí lo dispuesto en el artículo 19.3 de la LTAIBG:

“Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”.

En el caso que aquí nos ocupa, la información pública que ha sido denegada comprende datos identificativos de empleados del Ayuntamiento de León. En consecuencia, la decisión municipal sobre el acceso a tales datos debe ir precedida del trámite de alegaciones indicado recogido en el artículo 19.3 de la LTAIBG. En relación con este precepto y con su interpretación conjunta con el artículo 24.3 de la LTAIBG, el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, en el Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia 315/2021, de 8 de marzo, respecto a una actuación del CTBG, pero aplicable igualmente a esta Comisión de Transparencia por motivos análogos, señaló lo siguiente:

“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 permitían 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, esta Comisión de Transparencia no dispone de datos para identificar a los empleados municipales afectados. En consecuencia, procede ordenar la retroacción de las actuaciones para que sea el Ayuntamiento de León el que cumpla el trámite de audiencia a los empleados municipales cuyos datos identificativos se incluyen en la información pública que ha sido denegada, en atención a lo dispuesto en el precitado artículo 19.3 de la LTAIBG.

Frente a la decisión que, finalmente, se adopte una vez que se realice el trámite señalado, cabrá la interposición de los recursos previstos en la normativa aplicable, inclusión hecha de la correspondiente reclamación ante esta Comisión de Transparencia.

Octavo.- Finalmente, en cuanto a la formalización del acceso a la información solicitada, si este fuera finalmente reconocido por el Ayuntamiento de León, 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”.



A los efectos que aquí interesan, lo anterior debe complementarse con lo previsto en el apartado 4 del mismo precepto:

“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición 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.

En el caso que aquí nos ocupa, el solicitante pidió acceder a la información de forma electrónica, así que esta debe ser la vía utilizada para proporcionar el acceso a esta, si este se termina reconociendo tras la realización del trámite de alegaciones referido en el expositivo anterior, mediante la remisión del contenido íntegro de las actas de las sesiones de la Comisión de Investigación constituida en el Ayuntamiento de León que ya fueron proporcionadas al reclamante, aunque lo habían sido previa anonimización de los datos identificativos de los trabajadores de aquel.

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

RESUELVE

Primero.- Estimar parcialmente la reclamación frente a la denegación parcial de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de León.

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

- Retrotraer el procedimiento al momento de realizar el trámite de audiencia exigido por 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 trabajadores del Ayuntamiento de León cuyos datos identificativos se incluyen en las partes de las actas de las sesiones de la Comisión de Investigación constituida para Estudiar, Analizar y Establecer Conclusiones sobre los Expedientes Investigados por la UDEF, que si bien ya han sido proporcionadas al reclamante lo fueron previa ocultación de aquellos.



- Una vez realizado este trámite y, en su caso, a la vista de las alegaciones que se presenten, adoptar la decisión que corresponda considerando la fundamentación jurídica contenida en la presente Resolución.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la reclamación, y al Ayuntamiento de León.

Cuarta.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López