

Resolución 440/2023, de 6 de noviembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-217/2022 / reclamación frente a la inadmisión de una solicitud de información pública presentada por D. XXX, en nombre y representación de la Junta de Personal de Funcionarios de Servicios Centrales de la Junta de Castilla y León, ante la Consejería de Sanidad

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 19 de mayo de 2022, D. XXX, en nombre y representación de la Junta de Personal de Funcionarios de Servicios Centrales de la Junta de Castilla y León, se dirigió, a través del formulario para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a la Consejería de Sanidad, solicitando a este centro directivo la siguiente información:

“Solicitamos conocer todas las gratificaciones extraordinarias concedidas en el año 2020 y 2021 en la Consejería de Sanidad, de acuerdo a los criterios ya establecidos por Resolución 142/2018, de 3 de agosto, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León, expediente CT-0088/2018 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada ante la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, nos facilite de manera individualizadas las gratificaciones extraordinarias (sic)

- 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 la persona afectada, por parte de la misma.

- Una vez realizado el citado trámite de audiencia con los funcionarios aludidos en la solicitud de información, adoptar la resolución expresa de la solicitud de información pública, pudiendo ser concedida aquella información respecto a la 9 cual prevalezca el interés público en su divulgación sobre la protección de los derechos de la persona afectada (como ocurre en el caso de los funcionarios que desempeñan puestos no directivos de libre designación, en función del nivel del puesto concreto que ocupen).

Todo ello, en evitación de reclamaciones posteriores en los mencionados órganos con el agravante de reiteración del incumplimiento”.

La Consejería de Sanidad dictó la Orden de 16 de junio de 2022, notificada electrónicamente al interesado el día 21 de junio de 2022, por la que resolvía la solicitud de información pública señalada en los siguientes términos:

“Inadmitir a trámite la solicitud de acceso a la información presentada por la Junta de Personal de Funcionarios de Servicios Centrales por ser manifiestamente repetitiva en aplicación de lo dispuesto en del art. 18.1.e) de la LTAIBG de acuerdo con lo interpretado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el criterio interpretativo nº 3 de 2016”.

Segundo.- Con fecha 1 de julio de 2022, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por la Junta de Personal de Funcionarios de Servicios Centrales de la Junta de Castilla y León frente a la inadmisión a trámite de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida la reclamación, nos dirigimos a la Consejería de Sanidad poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase acerca de lo que estimase oportuno sobre la respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

El día 6 de octubre de 2022 se recibió la contestación de la Consejería de Sanidad, donde se pone de manifiesto lo siguiente:

“Esta inadmisión trae su causa de que, tal y como se ha indicado, y como se recoge en los antecedentes de hecho de dicha Orden, la Junta de Personal ya había formulado solicitud de acceso a la información con objeto idéntico y que fue resuelta por Orden de 20 de abril de 2022, notificada y leída por el interesado el 26 de abril siguiente, concediendo el acceso a la información relativa a las cuantías asignadas en concepto de gratificación por servicios extraordinarios, en los años 2020 y 2021, al personal que presta sus servicios en la Consejería de Sanidad y en la Gerencia Regional de Salud, de forma disociada, sin identificación del perceptor, indicando la cuantía percibida, su vínculo con la Administración, especificando si es personal funcionario, laboral o estatutario, así como la categoría o grupo profesional al que pertenece.

Teniendo en cuenta esta circunstancia resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG por tratarse de una solicitud manifiestamente repetitiva, en la interpretación del CTBG recogida en el CI/003/2016, de 14 de julio, ya que de forma patente, clara y evidente la solicitud coincide con otra presentada por el mismo solicitante, que ha sido admitida a trámite y se ha ofrecido la información disponible, sin que haya existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos.

Siguiendo el criterio del CTBG ha de justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos que, en el caso que nos ocupa, resulta

evidente dado el escaso tiempo transcurrido entre la notificación de la Orden por la que se resolvió la anterior solicitud, el 26 de abril de 2022, y la presentación de la nueva solicitud, el 19 de mayo de 2022, así como que la información solicitada son las gratificaciones extraordinarias concedidas en el año 2020 y 2021, una información respecto de la cual no hay posibilidad de modificación al referirse a años ya finalizados y tratarse de información consolidada.

En consecuencia, dicha solicitud resulta repetitiva porque ya se ha resuelto, motivadamente, una solicitud previa de contenido similar y se ha facilitado la información disponible, en un plazo de tiempo inferior a un mes, sin que se haya producido, en consecuencia, ninguna modificación respecto de los datos existentes.

Por ello, se considera que la solicitud presentada con fecha 19 de mayo de 2022 puede considerarse manifiestamente repetitiva en aplicación de lo dispuesto en del art. 18.1.e) de la LTAIBG según lo interpretado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el criterio nº 3 de 2016, así como en las Resoluciones 722/2020 de 28 de enero de 2021, 887/2020 de 31 de marzo de 2021 o en la Reclamación R/617/2020, por lo que se resuelve inadmitiendo la misma.

Se indica, además, que no consta que por parte de la Junta de Personal de Funcionarios de Servicios Centrales se haya formulado reclamación ante la Comisión de Transparencia de Castilla y León, ni que haya interpuesto recurso contencioso-administrativo por estar en desacuerdo con dicha Orden de 20 de abril de 2022.

Por otra parte, teniendo en cuenta las alegaciones que la Junta de Personal formula en la reclamación que ahora nos ocupa, relativas al incumplimiento por parte de esta Consejería de la LTAIBG, así como la imposibilidad de que por parte de dicha Junta de Personal se pueda dar cumplimiento a las previsiones contenidas en los artículos 40.1.d) 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 y el artículo 101 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, reproducimos a continuación los argumentos que sirvieron de motivación a la Orden de 20 de abril de 2022 por la que se concedió el acceso a la información solicitada relativa a las cuantías asignadas en concepto de gratificación por servicios extraordinarios, en los años 2020 y 2021, al personal que presta sus servicios en la Consejería de Sanidad y en la Gerencia Regional de Salud, de forma disociada, sin identificación del perceptor, indicando la cuantía percibida, su vínculo con la Administración, especificando si es personal funcionario, laboral o estatutario, así como la categoría o grupo profesional al que pertenece.

(...) De acuerdo con dichos argumentos, en los que nos reiteramos en este informe, y en aplicación de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 15 de la Ley 19/2013, se resolvió conceder el acceso a la información relativa a las cuantías asignadas en concepto de gratificación por servicios extraordinarios al personal que presta sus servicios en la Consejería de Sanidad y en la Gerencia Regional de Salud, de forma disociada, sin identificación del perceptor, indicando la cuantía percibida, su vínculo

con la Administración, especificando si es personal funcionario, laboral o estatutario, así como la categoría o grupo profesional al que pertenece”.

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 adelante, LPAC).

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

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

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello puesto que su autor es la misma organización que dirigió su solicitud de información pública a la Consejería de Sanidad.

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”.

En este supuesto concreto, la reclamación fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 1 de julio de 2022, después de que la Orden de la Consejería de Sanidad fuera notificada al interesado el día 21 de junio de 2022, por lo que la reclamación ha sido presentada en tiempo y forma.

Quinto.- En el supuesto que nos ocupa, el reclamante solicita la siguiente información:

“Gratificaciones extraordinarias concedidas en el año 2020 y 2021 en la Consejería de Sanidad, de acuerdo a los criterios ya establecidos por Resolución 142/2018, de 3 de agosto, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León, expediente CT-0088/2018/ reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada ante la Consejería de Fomento y Medio Ambiente”.

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”*

El artículo 19 de la Ley 8/2017, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2018 –prorrogado los años 2019 y 2020–, así como el artículo 19 de la Ley 2/2021, de 22 de febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2021 regulan las gratificaciones por servicios extraordinarios en los siguientes términos:

“1.- El personal al servicio de la Administración de la Comunidad podrá percibir gratificaciones por servicios extraordinarios. Se concederán por los consejeros dentro de los créditos asignados a tal fin, dándose publicidad a las mismas. En las mismas condiciones podrán abonarse gratificaciones al personal de otras administraciones públicas que preste servicios a la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

2. Las gratificaciones tendrán carácter excepcional y sólo podrán ser reconocidas por servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo, sin que en ningún caso puedan ser fijas en su cuantía, periódicas en su devengo, ni generen ningún tipo de derecho personal de carácter permanente.

3. *En ningún caso los altos cargos ni el personal eventual podrán percibir gratificaciones por servicios extraordinarios”*

Por lo anteriormente expuesto, la información solicitada cumple los requisitos del artículo 13 de la LTAIBG, ya que es información que debería obrar en poder de la Consejería de Sanidad, al tener que haber sido elaborada en el ejercicio de sus funciones.

La Orden de 16 de junio de 2022 de la Consejería de Sanidad, por la que se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información pública presentada por la Junta de Personal, en su fundamento de derecho tercero dispone lo siguiente:

“Como ya se ha indicado en los antecedentes de hecho, la Junta de Personal de Funcionarios de Servicios Centrales ya ha formulado solicitud de acceso a la información cuyo objeto es idéntico al que ahora nos ocupa, que fue resuelta por Orden de 20 de abril de 2022, notificada y leída por el interesado el 26 de abril siguiente, concediendo el acceso a la información relativa a las cuantías asignadas en concepto de gratificación por servicios extraordinarios, en los años 2020 y 2021, al personal que presta sus servicios en la Consejería de Sanidad y en la Gerencia Regional de Salud, de forma disociada, sin identificación del perceptor, indicando la cuantía percibida, su vínculo con la Administración, especificando si es personal funcionario, laboral o estatutario, así como la categoría o grupo profesional al que pertenece.

Teniendo en cuenta estos antecedentes de hecho, puede considerarse que resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG por tratarse de una solicitud manifiestamente repetitiva, en la interpretación del CTBG recogida en el CI/003/2016, de 14 de julio, ya que de forma patente, clara y evidente la solicitud coincide con otra presentada por el mismo solicitante, que ha sido admitida a trámite y se ha ofrecido la información disponible, sin que haya existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos.

El CTBG señala que ha de justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos que, en este caso, resulta evidente dado el escaso tiempo transcurrido entre la notificación de la Orden por la que se resolvió la anterior solicitud, el 26 de abril de 2022, y la presentación de la nueva solicitud, el 19 de mayo de 2022, así como que la información solicitada son las gratificaciones extraordinarias concedidas en el año 2020 y 2021, una información respecto de la cual no hay modificación.

En consecuencia, la solicitud que nos ocupa resulta repetitiva porque ya se ha resuelto, motivadamente, una solicitud previa de contenido similar y se ha facilitado la información disponible, en un plazo de tiempo inferior a un mes, sin que se haya producido, en consecuencia, ninguna modificación respecto de los datos existentes.

Además, hay que señalar que no consta que por parte de la Junta de Personal de Funcionarios de Servicios Centrales se haya formulado reclamación ante la Comisión

de Transparencia de Castilla y León ni que haya interpuesto recurso contencioso-administrativo por estar en desacuerdo con dicha Orden de 20 de abril de 2022.

En conclusión, en el presente supuesto nos encontramos ante una solicitud que puede considerarse manifiestamente repetitiva en aplicación de lo dispuesto en del art. 18.1.e) de la LTAIBG según lo interpretado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el criterio nº 3 de 2016, así como en las Resoluciones 722/2020 de 28 de enero de 2021, 887/2020 de 31 de marzo de 2021 o en la Reclamación R/617/2020, por lo que procede la inadmisión de la misma”

Pues bien, respecto a la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG relativa a las solicitudes manifiestamente repetitivas, el CTBG dictó el Criterio Interpretativo 003/2016 en el que se indica lo siguiente:

“En los términos de la Ley, para que la solicitud pueda ser inadmitida, se requiere. A) Que sea repetitiva y B) Que esta característica sea manifiesta. Por lo tanto, y toda vez que es requisito derivado de los términos en los que se pronuncia la Ley que la solicitud sea, no sólo repetitiva sino que lo sea manifiestamente, procede interpretar qué se entiende por solicitud manifiestamente repetitiva:

Una solicitud será MANIFIESTAMENTE repetitiva cuando de forma patente, clara y evidente: (...)

Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos. En estos casos, deberá justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos. (...)

Para mayor claridad, pueden tenerse en cuenta las siguientes reglas complementarias:

Hay que tener en cuenta que, por tratarse de un acto que pone fin al procedimiento, la respuesta a la solicitud habrá de ser motivada. La motivación incluirá la referencia a la respuesta o respuestas anteriores de las que trae causa la decisión de inadmitir”.

Por su parte, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, en su Resolución 37/2016, de 1 de junio, manifiesta lo siguiente:

“A la hora de enjuiciar si las solicitudes reúnen tal condición es preciso tomar en consideración y valorar los siguientes criterios: un criterio subjetivo, puesto que la petición de información debe ser formulada por el mismo solicitante y ha de ser dirigida al mismo sujeto obligado al cumplimiento de la legislación de transparencia; un criterio objetivo, ya que la solicitud ha de ser idéntica o sustancialmente similar a otra formulada por anterioridad; un criterio cronológico, toda vez que el tiempo transcurrido entre la contestación dada a la previa petición de información y la nueva solicitud puede ser relevante desde el punto de vista de la actualización de la información, decayendo el carácter repetitivo de la misma; y, por último, para que

pueda apreciarse el carácter manifiestamente reiterativo de una solicitud, es necesario que la formulada con anterioridad haya generado una respuesta expresa de la entidad a la que se pide la información (sea o no denegatoria), o, en caso de silencio, que el solicitante haya reclamado contra la resolución presunta y se haya resuelto la reclamación por este Consejo o por la jurisdicción contencioso-administrativa”

Con base en lo anteriormente expuesto, vamos a analizar si en el presente caso concurren los 4 criterios para considerar la solicitud de información como manifiestamente repetitiva:

1.- Criterio subjetivo: Las solicitudes de acceso a la información pública n.º 1.235/2022 de 22 de febrero de 2022 y n.º 1.395/2022 de 19 de mayo de 2022 fueron presentadas por la Junta de Personal de Funcionarios de Servicios Centrales de la Junta de Castilla y León ante la Consejería de Sanidad.

2.- Criterio objetivo: El objeto de ambas solicitudes está relacionado con las gratificaciones extraordinarias abonadas por la Consejería de Sanidad en los años 2020 y 2021.

Sin embargo, en la petición de 22 de febrero de 2022 se solicita la remisión de las gratificaciones extraordinarias del año 2020 y 2021, relacionadas por cargos, categorías profesionales, cuerpo y/o escala, obviando cualquier dato protegido por la legislación de protección de datos. En la Orden de 20 de abril de 2022 de la Consejería de Sanidad por la que se resuelve dicha solicitud, se facilitan al interesado los datos totalizados de las gratificaciones extraordinarias de los años 2020 y 2021, por grupo y/o subgrupo del personal funcionario, laboral y estatutario de la Consejería de Sanidad y de la Gerencia Regional de Salud.

Posteriormente, con fecha 19 de mayo de 2022 se formula la nueva petición de acceso a la información en la que se solicitan los datos de gratificaciones extraordinarias concedidas en los años 2020 y 2021 en la Consejería de Sanidad, de manera individualizada, previa realización de los trámites recogidos en la Resolución 142/2018 de la Comisión de Transparencia de Castilla y León (Expediente CT-0088/2018), con una referencia expresa al trámite de audiencia a los interesados previo a la resolución, de cara a poder ponderar los intereses públicos respecto de la protección de los derechos de las personas afectadas.

Una vez realizado un análisis de ambas solicitudes, se puede concluir que no existe identidad entre las mismas, porque si bien ambas versan sobre las gratificaciones extraordinarias de la Consejería de Sanidad de los años 2020 y 2021, los datos solicitados en la primera petición no son ni idénticos ni sustancialmente similares a los de la segunda, en los que se solicita el desglose individualizado de aquellos datos que se puedan facilitar de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 142/2018, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León.

3.- Criterio cronológico: La información solicitada –gratificaciones extraordinarias concedidas en los años 2020 y 2021– corresponde a ejercicios económicos cerrados, por lo que no pueden producirse variaciones de los datos en el periodo de 3 meses comprendido entre la solicitud de 22 de febrero y la de 29 de mayo de 2022.

4.- Criterio cualitativo: La Orden de 16 de junio de 2022 de la Consejería de Sanidad resolvió estimando expresamente la solicitud de información de la Junta de Personal de 22 de febrero de 2022.

Por tanto, de acuerdo con lo expuesto se concluye que, al no concurrir en el presente caso el criterio objetivo para considerar la solicitud de información de fecha 19 de mayo de 2022 como manifiestamente repetitiva, no puede prosperar la causa de inadmisión prevista en el citado artículo 18.1.e) de la LTAIBG.

Sexto.- Con carácter general, debe destacarse, respecto a la determinación de la procedencia del acceso a la información relativa a las retribuciones percibidas por los empleados públicos, la emisión conjunta, al amparo de lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la LTAIBG, del Criterio Interpretativo CI/001/2015, de 24 de junio, por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y por la Agencia Española de Protección de Datos.

En su punto II.2 este Criterio se refiere a la información relativa 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, señalando lo siguiente:

“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 (...).

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.

(...)”.

En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, a los empleados públicos sobre los que se solicita la información, les sería aplicable lo dispuesto en el apartado 2 del Criterio Interpretativo 001/2015, que establece que en los casos de personal no directivo de libre designación, 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, 29 y 28 podrían prevalecer, con carácter general, el interés público en la divulgación de la información relativa a las retribuciones de los puestos provistos con grado de discrecionalidad sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal.

En el supuesto que nos ocupa, en la Relación de Puestos de Trabajo de 2023 de personal funcionario de la Consejería de Sanidad y en las Plantillas Orgánicas de la Gerencia Regional de Salud de 2023, publicadas en la página web de datos abiertos de la Junta de Castilla y León, el número de puestos de trabajo de los niveles 30, 29 y 28 cuyo sistema de provisión es el de libre designación es de 390, aproximadamente, siendo únicamente estos puestos, los directamente afectados por la presente petición de acceso a la información.

En estos casos, la información sobre las retribuciones se facilitará en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos.

En todo caso, se observará lo señalado en la regla B del epígrafe 1 del Criterio Interpretativo antes señalado respecto a la aplicación del artículo 14.1 de la LTAIBG y a las situaciones especiales de funcionarios o empleados públicos que desaconsejen el suministro de la información.

Por lo que respecta al resto de empleados públicos y personal estatutario, el Informe de 23 de marzo de 2015 emitido conjuntamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos a la Solicitud 1/2015 de la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA) en su apartado II.3 dispone que la información referente al resto de empleados públicos que ocupan plazas de nivel inferior al 28 o que han obtenido un determinado puesto de trabajo a través de los procedimientos establecidos en la legislación reguladora de la función pública distintos de la libre designación, con carácter general, resulta de escasa relevancia para el logro de los objetivos que justifican el derecho de acceso a la información pública, de modo que debería considerarse que el objetivo de transparencia resulta insuficiente para limitar el derecho de estos empleados públicos a la protección de sus datos personales.

De este modo, en relación con este colectivo, la ponderación establecida en el artículo 15.3 de la LTAIBG opera, con carácter general, a favor de la denegación de la información.

En consecuencia, la concreta información relativa a las retribuciones percibidas por la mayoría de los funcionarios mencionados en la solicitud de información podría ser denegada.

Séptimo.- La información pública solicitada por el reclamante contiene datos de carácter personal relativos a los profesionales sobre los que se pide información, datos que, aunque no se encuentren especialmente protegidos, nos conducen, desde un punto de vista formal, a la necesaria aplicación de lo dispuesto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, precepto que establece 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 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 relación con la aplicación de este artículo, el Tribunal Supremo, en su Sentencia 315/2021, de 8 Marzo (rec. 3193/2019), fundamento de derecho cuarto, ha establecido 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 este supuesto, esta Comisión de Transparencia no conoce los datos necesarios para poder realizar el trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG con las personas afectadas por la información solicitada, por lo que, necesariamente, debe ser la Consejería de Sanidad la que lleve a cabo aquel para permitir que aquellas puedan formular sus alegaciones si así lo estiman oportuno, retro trayendo el procedimiento al momento de la realización de aquel trámite.

La necesidad de que se lleve aquí a cabo este trámite de alegaciones para que los terceros afectados puedan hacer las alegaciones que estimen oportunas, incluida una posible negativa a que se facilite la información para proteger sus datos personales, debe ponerse en relación con lo dispuesto en el artículo 15 de la LTAIBG, precepto donde se establece lo siguiente:

“2. 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.

3. 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 y 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”.

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: (...)

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 15/2019, de 13 de diciembre, deben entenderse realizadas 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 aquí planteado, el trámite de audiencia tiene por objeto realizar la ponderación entre el interés público de la divulgación de la información solicitada y los derechos de los afectados.

De acuerdo con lo antes expuesto, existe, en principio, un interés público en la divulgación de la información solicitada respecto de aquellos funcionarios públicos que ocupen un puesto con un nivel 28 o superior y que hayan accedido a este por el sistema de libre designación, sin que, por otro lado, se evidencie un perjuicio por el solo hecho de que se conozcan las gratificaciones extraordinarias percibidas durante los ejercicios 2020 y 2021, más si tenemos en cuenta el principio de publicidad de la percepción de dichos conceptos que se recoge en la Ley de Presupuestos de Castilla y León.

Octavo.- 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”.

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, dado que el reclamante lo ha solicitado expresamente, el acceso a la información pública se ha de realizar forma electrónica.

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 inadmisión de una solicitud de información pública presentada por D. XXX, en nombre y representación de la Junta de Personal de Funcionarios de Servicios Centrales de la Junta de Castilla y León, ante la Consejería de Sanidad.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, la Consejería de Sanidad deberá retrotraer el procedimiento al momento de realizar las siguientes actuaciones:

- 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 la persona afectada, respecto de los empleados públicos que ocupen puestos de nivel 28 o superior cuyo sistema de provisión sea el de libre designación y que hayan percibido durante los años 2020 o 2021 gratificaciones por servicios extraordinarios.
- Una vez realizado el citado trámite de audiencia con los empleados públicos aludidos en la solicitud de información, adoptar la resolución expresa de la solicitud de información pública, pudiendo ser concedida aquella información respecto a la cual prevalezca el interés público en su divulgación sobre la protección de los derechos de la persona afectada (como ocurre en el caso de los funcionarios que desempeñan puestos no directivos de libre designación, en función del nivel del puesto concreto que ocupen).

La información de las retribuciones de cada uno de los empleados públicos se facilitará, en su caso, en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos.

Tercero.- Notificar esta Resolución a la Junta de Personal de Funcionarios de Servicios Centrales de la Junta de Castilla y León y a la Consejería de Sanidad.

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