

Resolución 60/2018, de 28 de marzo, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-0093/2017 / reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por XXX ante la Consejería de Educación

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 12 de mayo de 2017 y núm. 20171610006197, tuvo registro de entrada una solicitud de información pública dirigida por XXX al Secretario General de la Consejería de Educación. En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“SOLICITAMOS

Nos informen a la mayor brevedad posible, de la situación a día de la fecha, de la ocupación de los edificios administrativos propiedad de la Junta de Castilla y León, indicándonos las Empresas Públicas, Entes y demás Organismos pertenecientes o no a la Junta de Castilla y León, como por ejemplo CYLSOPA o TRAGSA, que están ocupando espacios dentro de los edificios administrativos de esta Consejería, así como la cuantía económica (aproximada) que ello supone para nuestro erario público”.

No consta que la solicitud indicada haya sido resuelta expresamente.

Segundo.- Con fecha 19 de julio de 2017, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por el antes identificado frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Recibida la reclamación anterior nos dirigimos a la Consejería de Educación poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a aquella.

Con fecha 23 de agosto, se recibió la contestación de la Consejería de Educación a nuestra solicitud de informe a través de un escrito firmado por su Secretario General, donde se manifiesta lo siguiente:

“XXX se dirigió a esta Consejería de Educación mediante escrito que contenía una solicitud de información sobre la situación, al mes de mayo de 2017, de la ocupación de los edificios administrativos

propiedad de la Junta de Castilla y León por parte de empresas públicas u otros organismos, con indicación de la cuantía económica aproximada que ello suponía para el erario público, pero en ningún momento se hacía referencia a que la mencionada petición de información se realizaba al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre o de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. Así mismo, una vez analizado el texto del mismo, el objeto de la información solicitada no se ha considerado que pueda ser calificada como información pública, según la definición que para la misma establece el artículo 2.2 del Decreto 7/2016, de 17 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho a acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León.

Así mismo, hay que puntualizar que lo planteado por el Sr. XXX y tras acuerdo plenario de la misma, no tiene cabida en las competencias que detenta la citada Junta de Personal, según se desprende del artículo 40 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, así como del artículo 101 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, donde se regulan las competencias y facultades del mencionado órgano de representación”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- Como cuestión previa al análisis de la actuación administrativa (o ausencia de la misma) impugnada y considerando la presentación de la solicitud cuya denegación presunta se impugna por el Presidente de la Junta de Personal de Servicios Centrales de la Junta de Castilla y León, debemos determinar la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) y, por tanto, de este mecanismo de reclamación, a una solicitud de información presentada por un representante de los empleados públicos.

En este sentido, debemos partir de lo dispuesto en el punto 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG, de conformidad con el cual:

“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, como ya hemos señalado en nuestras resoluciones 91/2017, de 25 de agosto (expte. de reclamación CT-0070/2017) y 127/2017, de 17 de noviembre (expte. de reclamación CT-0031/2017), al respecto procede señalar que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) en su Criterio Interpretativo CI/008/2015, de 12 de noviembre, ya expresaba lo siguiente:

“(…) 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”.

Esta interpretación ha sido acogida para un supuesto como el que aquí nos ocupa donde el solicitante de la información era un representante de los empleados públicos, por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 en su Sentencia núm. 93/2017, de 17 de julio, donde se señaló respecto a la aplicación de la disposición adicional segunda de la LTAIBG en este ámbito lo siguiente:

*“(…) Así, para poder aplicar esta Disposición, el objeto de petición de información debe contar con un régimen específico de acceso a la información que, atendiendo a la naturaleza de la misma, regule el alcance, procedimiento y garantías del mismo. **En ningún caso el EBEP puede entenderse como una normativa***

específica a estos efectos, por mucho que regule detalladamente determinados aspectos procedimentales respecto de la representación sindical y la negociación colectiva en el ámbito de la función pública y vinculada más concretamente al deber de la Administración de proporcionar determinada información a estos efectos (...).

13. En todo caso, toda posible duda sobre el alcance de este precepto habría de ser solventada mediante la aplicación del principio «pro actione»”.

Los fundamentos de derecho de esta Sentencia han sido declarados válidos por la Sentencia en apelación, de 5 de febrero de 2018, de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

En consecuencia, el acceso a la información para los representantes de los empleados públicos regulado en la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre) y en la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, no constituye un régimen de acceso específico a la información, puesto que en ambas normas lo que se recoge con carácter general es la función de los representantes de los trabajadores de recibir información sobre la política de personal, y no una regulación especial del derecho de acceso a la información pública en el sentido previsto en el punto 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG.

En un sentido contrario, el hecho de que una solicitud de información sea presentada por un representante de los empleados públicos, como ocurre aquí, no excluye que se ejerza a través de la misma el derecho de acceso a la información pública reconocido a todas las personas en la LTAIBG, ni restringe, por tanto, su objeto a las competencias propias de tales representantes, como parece apuntar la Consejería de Educación en la respuesta remitida a esta Comisión de Transparencia transcrita en el antecedente tercero.

Segundo.- Una vez que hemos concluido la aplicación de la LTAIBG al supuesto que aquí nos ocupa, procede señalar que su artículo 12 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.

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 el reclamante es la misma persona que se dirigió en solicitud de información a la Consejería de Educación, y su formulación ante esta Comisión se realizó en la misma condición con la que pidió la citada información (como XXX).

Cuarto.- El objeto de la reclamación es la desestimación presunta de la solicitud de información pública de fecha 12 de mayo de 2017, desestimación que ha tenido lugar al haber transcurrido, ahora, más de diez meses desde su presentación, sin que conste su resolución expresa. En este sentido, es obvio que esta ausencia de resolución no puede encontrar fundamento en el hecho de que en aquella solicitud no se hiciera referencia a que la misma se presentaba al amparo de la normativa de transparencia (como parece apuntar el informe remitido a esta Comisión por la Consejería de Educación), puesto que el derecho de acceso a la información pública se ejerce a través

de la presentación de un escrito donde se contenga una petición de tal información, con independencia de que en el mismo se citen o no las disposiciones normativas donde se reconoce y regula aquel derecho.

Respecto al plazo para la formulación de esta reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, es, en principio, de un mes a contar desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. No obstante, con carácter general, respecto al plazo para reclamar frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a la información pública, compartimos el criterio manifestado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, donde, partiendo de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y teniendo en cuenta las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición se concluye lo siguiente:

“... la presentación de una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo”.

Por tanto, por los mismos motivos, consideramos que tampoco se encuentran sujetas a plazo las reclamaciones que se presenten ante esta Comisión de Transparencia frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a información pública.

Quinto.- De acuerdo con lo expuesto, nos encontramos aquí ante la impugnación de una denegación presunta de la información solicitada con fecha 5 de diciembre de 2016. Esta reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23.1 de la LTAIBG y 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, antes citada, tiene la consideración de *“sustitutiva de los recursos administrativos”*. Las reglas generales de validez y eficacia de tal sustitución son, según el citado precepto de la legislación básica de procedimiento administrativo, las siguientes: su conocimiento se encomienda a órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas y han de respetarse los principios, garantías y plazos que la Ley de Procedimiento Administrativo reconoce a los interesados y ciudadanos en todo procedimiento administrativo. De acuerdo con lo anterior, el artículo 24.3 de la LTAIBG prevé que la tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la legislación de procedimiento administrativo. Como recuerda el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero, se deben aplicar a este procedimiento de reclamación *“las reglas de interposición, la posibilidad de suspensión de la ejecución de la decisión impugnada, la audiencia a los interesados y la resolución”*.

A los efectos que aquí nos interesan, el artículo 119 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, señala que la resolución de un recurso “*estimaré en todo o en parte o desestimaré las pretensiones formuladas en el mismo o declararé su inadmisión*”, así como que “*el órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento*”.

Lo anterior aplicado a la impugnación que aquí nos ocupa implica que en la resolución de la misma esta Comisión de Transparencia no debe limitarse únicamente a instar a la Administración autonómica la resolución expresa de la solicitud presentada, poniendo fin así al incumplimiento de la obligación de resolver esta última en el que se ha incurrido, sino que, en este caso, debe pronunciarse también sobre si debe concederse la información solicitada y en qué términos.

Sexto.- El objeto de la solicitud presentada en su día por la persona física identificada en el antecedente primero puede ser calificado como “información pública” de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la LTAIBG (concepto reiterado, como no podía ser de otra forma, en el artículo 2.2. del Decreto 7/2016, de 17 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León). Este precepto legal 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*”.

Pues bien, a juicio de esta Comisión, la información requerida en este caso a través de la solicitud cuya ausencia de resolución expresa se impugna tiene pleno encaje en la definición legal señalada, al referirse a contenidos correspondientes a la ocupación de edificios administrativos de la Consejería por empresas públicas y demás entidades y organismos, pertenecientes o no a la Junta de Castilla y León.

Así mismo, no se observa que concurra aquí ninguna de las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública previstas en el artículo 18 de la LTAIBG, ni tampoco que proporcionar tal acceso suponga una vulneración de los límites contemplados en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG.

Por otra parte, respecto a la solicitud concreta referida a los gastos que la referida ocupación pueda generar, conviene señalar que en el supuesto de que la ocupación de edificios administrativos de la Consejería de Educación no hubiera generado gasto alguno, la información que se debe proporcionar al reclamante en relación con esta cuestión concreta consistiría en poner de manifiesto la ausencia de tales gastos.

Séptimo.- En un caso como el aquí planteado, donde la destinataria de la solicitud de información pública es la Administración de la Comunidad de Castilla y León, debe tenerse en cuenta también lo dispuesto en el Capítulo II, Título I, de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, y en el Decreto 7/2016, de 17 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León.

En concreto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.1 a) de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, la competencia para resolver las solicitudes de acceso a la información corresponde al titular de la Consejería cuando la solicitud se refiera a contenidos y documentos con una antigüedad de hasta cinco años que obren en poder de la misma.

Octavo.- En definitiva, en atención a los argumentos jurídicos que se han expuesto, se considera que no se ha resuelto expresamente la solicitud de información pública presentada con fecha 12 de mayo de 2017 por XXX así como que la decisión expresa que se adopte ahora debe reconocer el derecho de aquel a acceder a la información pedida.

En cuanto a la forma en la cual se debe llevar a cabo en este caso el acceso a la información, el artículo 22.1 de la LTAIBG establece como preferente el acceso por vía electrónica, salvo que el solicitante haya señalado expresamente otro medio. En el caso aquí planteado y puesto que el solicitante de la información proporciona una dirección de correo electrónico, procede que la remisión de la información tenga lugar a través de la vía solicitada. Si no se pudiera remitir la información de esta forma, se puede proceder a trasladar la misma mediante correo postal.

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 la reclamación presentada frente a la desestimación presunta de la solicitud presentada con fecha 12 de mayo de 2017 por XXX ante la Consejería de Educación.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, se debe **reconocer el derecho del reclamante a acceder a la información pública solicitada en la citada petición** (ocupación de edificios administrativos de la Consejería de Educación por empresas públicas y demás entidades y

organismos, pertenecientes o no la Junta de Castilla y León, y gastos ocasionados, en su caso, por esta ocupación) **y remitir la misma a la dirección de correo electrónico indicada en aquella.**

Tercero.- Notificar esta Resolución al autor de la reclamación y a la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y 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. 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