



Resolución 48/2016, de 11 de noviembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-0044/2016 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 22 de abril de 2016, tuvo registro de entrada en la Delegación Territorial en Burgos un escrito dirigido al Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Castilla y León por, entre otros firmantes, XXX, empleado público integrante del *Movimiento Viernes Negro* de Burgos. En la última página (núm. 4) de este escrito se exponía lo siguiente:

“Por otro lado, si, como parece, el CTACYL (Centro Tecnológico Agroalimentario de Aranda de Duero) ya no va a ver la luz, sería necesario que nos diera ciertas explicaciones:

- *¿Cuál fue la **justificación técnica** y qué técnicos de la Junta de Castilla y León dieron vía libre al **Proyecto** presentado por ASEMAR (Asociación de Empresarios de Aranda y La Ribera)?*
- *¿Existe, como no puede ser de otra manera, el necesario **estudio de viabilidad económica** y de perspectivas de futuro? ¿Podría ser remitido a este colectivo o ya es público en algún «rincón» de la web de la Junta de Castilla y León?*
- (...)

Por todo lo expuesto,

SOLICITAMOS:

Se dé trámite al presente escrito y se realicen las actuaciones pertinentes al objeto de aclarar todo lo relatado; todo ello con el objetivo de sugerir y aportar ideas para la mejor gestión de los recursos humanos en los servicios públicos, de convertir en realidad los procesos de transparencia en los que esta Administración se ha encaminado, y de dar una cierta seguridad personal a los empleados públicos que, a buen seguro, mejorará su eficiencia y rendimiento para garantizar un servicio público de calidad de todos y para todos que asegure los valores de independencia, imparcialidad, transparencia y especial sujeción a la legalidad vigente”.



Segundo.- Con fecha 5 de agosto de 2016, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por XXX frente a la denegación presunta de la solicitud de información indicada en el expositivo anterior. En concreto, se señalaba en esta reclamación que en la denuncia presentada con fecha 22 de abril de 2016 “... *se solicitaban: la justificación técnica del proyecto y su estudio de viabilidad. Hasta la fecha no hemos obtenido ninguna respuesta a estas peticiones*”.

Tercero.- Recibida la reclamación anterior nos dirigimos a la Consejería de Agricultura y Ganadería poniendo de manifiesto la recepción de la misma y solicitando que nos informase acerca de presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada reclamación.

Con fecha 7 de septiembre de 2016, se recibió la contestación de la Consejería citada a nuestra petición, a la cual se acompañó una copia de los escritos de contestación remitidos a los miembros del *Movimiento Viernes Negro* (entre los que se encontraba el solicitante identificado en el expositivo primero de estos antecedentes) a la “*petición de información que dirigieron al Presidente de la Junta de Castilla y León, el 22 de abril de 2016, relativo al centro tecnológico agroalimentario de Aranda de Duero*”. En el escrito remitido a esta Comisión por el Secretario General de aquella Consejería se añade lo siguiente:

“A propósito del citado escrito debe hacerse constar que ni se presenta en el marco de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, ni cumple los requisitos para ser considerada solicitud de acceso a información, en los términos que dispone la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”.

(el subrayado es nuestro)

En el escrito de respuesta dirigido a XXX desde la Secretaría General de la Consejería de Agricultura y Ganadería (registrado de salida con fecha 1 de septiembre de 2016), cuya copia se ha remitido a esta Comisión, se pone de manifiesto al solicitante lo siguiente:

“1.- Sobre el centro tecnológico agroalimentario de Aranda de Duero (Burgos).

La Asociación ASEMAR (Asociación de Empresarios de Aranda y La Ribera) presentó en 2009 a la Consejería de Agricultura y Ganadería, el proyecto de construcción de un centro cuyo objetivo principal era la investigación científica en materia agroalimentaria.

Tras el análisis del proyecto por la Subdirección de Investigación y Tecnología del Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León (ITACYL) se concluyó que el proyecto no era viable ni necesario. La razón fundamental era que los objetivos del centro proyectado coincidían con las finalidades de entidades y organismos como el mismo ITACYL, las diferentes Universidades, el CIALE en Salamanca, el ITAGRA o el CETECE en Palencia, el Centro de Investigación del Vino en León, el Instituto Tecnológico de Castilla y León



en Burgos o el centro para la calidad de los alimentos en Soria, por lo que el centro planteado no era algo novedoso y su construcción según lo proyectado, hubiera contribuido a dispersar la oferta tecnológica y diversificar los recursos.

De esta forma, el planteamiento inicial fue abandonado. Se proyectó entonces orientar el centro a la asistencia técnica a empresas en aspectos más relacionados con la formación en tecnologías, procesos en la industria agroalimentaria, así como en procedimientos referidos a la gestión de calidad en las empresas.

Con esta orientación se trabajó con ASEMAR, como organización principal que aglutinaba la demanda de las empresas de la zona y que, en todo caso sería la encargada de poner en servicio y dotar de contenido de manera directa al centro.

A este último proyecto responde el edificio que está actualmente construido, el centro «Tomás Pascual». Por Resolución del Director General del ITACYL, de 21 de enero de 2010, se aprobó el proyecto con un presupuesto de ejecución por contrata de 1.887.905,01€. Con fecha 22 de junio de 2010, se adjudicó la obra a la empresa CEINSA.

En ningún momento se planteó que fuera directamente la Junta de Castilla y León, ni a través de la Consejería de Agricultura y Ganadería, ni a través de otro organismo de ella dependiente, la que pusiera en servicio el centro. La Consejería de Agricultura y Ganadería debía actuar como impulsor de las empresas, haciendo una inversión que las diferentes organizaciones y entidades, coordinadas por ASEMAR, pusieran al servicio de aquéllas.

En consecuencia, la Consejería ha cumplido su compromiso con la comarca de Aranda y con el sector empresarial de esta zona, poniendo a su disposición esta inversión, que se valora beneficiosa para el futuro y desarrollo de las empresas de dicha comarca.

Por el momento las organizaciones de empresarios y el resto de entidades que han de colaborar para su puesta en marcha no han iniciado aún la actividad en el mismo, a pesar de los ofrecimientos de esta Consejería.

Por parte de la Junta de Castilla y León, se han mantenido reuniones con el Ayuntamiento de Aranda de Duero y ASEMAR, ofreciendo la cesión y uso de las instalaciones, estando a fecha actual pendiente de su aceptación.

Respecto a las preguntas que formulan en su escrito, a las que puede dar respuesta la Consejería de Agricultura y Ganadería, se señala lo siguiente:

- a) Los técnicos de la Junta de Castilla y León no dieron vía libre al proyecto presentado por ASEMAR. Como se ha señalado, la Subdirección de Investigación y Tecnología del ITACYL informó que no procedía la realización del centro según los planteamientos de ASEMAR, sólo era procedente la parte referida a la asistencia técnica a empresas, lo que daría respuesta a una necesidad que beneficiaría a la actividad socioeconómica de la zona, coincidente con el interés*



general en el marco de la labor de impulso y promoción de las actividades de la industria agroalimentaria para su contribución al desarrollo social y económico de nuestra región.

- b) Sobre la consulta a la Universidad de Burgos señalar que precisamente la existencia de la Universidad de Burgos, así como de otros organismos y centros destinados a la investigación motivó rechazar la idea de que el centro se dedicara a tareas de investigación y servicios analíticos, pues se consideró que podían ser realizadas por otros centros de investigación como las Universidades.*
- c) En cuanto a ceder su uso a la Universidad de Burgos y sus estudiantes, en la actualidad se está trabajando para que el centro se dedique a los fines para los que fue construido. La inversión realizada por la Consejería es suficiente para impulsar estos objetivos, ahora corresponde a los propios protagonistas de la actividad poner en servicio estas inversiones.*
- d) Respecto a las responsabilidades por apoyar este proyecto, como se ha informado, no se ha producido falta de previsión en la actuación de la Consejería, desde el inicio se estudiaron las posibilidades y orientaciones que tenían sentido y se descartaron gran parte de los planteamientos iniciales que carecían de fundamento, oportunidad y necesidad.*
- e) Como se deduce claramente de las explicaciones anteriores, la intención de poner en marcha el centro no está paralizada”.*

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 (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 (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.

Dentro del sector público autonómico se integran los entes públicos de derecho privado integrantes de la Administración Institucional de la Comunidad (letra b del citado artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo), entre los cuales se encuentra el Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León (ITACYL) de acuerdo con lo dispuesto en su Ley de creación (Ley 7/2002, de 3 de mayo).

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 una de las personas físicas que se dirigieron a la Administración autonómica en solicitud de información a través de la petición referida en el antecedente de hecho primero.

Cuarto.- El objeto de la reclamación es la desestimación presunta de la solicitud de información pública señalada, desestimación que ha tenido lugar al haber transcurrido, ahora, más de seis meses desde la presentación de aquella, sin que conste su resolución expresa. En este sentido, el artículo 20.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

*“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el **plazo máximo de un mes** desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver”.*

En cuanto al sentido del silencio, el apartado cuarto del mismo precepto establece lo que se indica a continuación:

*“Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido **desestimada**”.*



Respecto al plazo para la formulación de la presente reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, era, 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 CTBG en su Criterio Interpretativo CI/0012016, 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 de las previsiones de la nueva 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 (que han entrado en vigor el pasado 3 de octubre), 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, como la que ha dado lugar a la presente reclamación.

Quinto.- Nos encontramos aquí, por tanto, ante la impugnación de una denegación presunta de la información solicitada en su día. En este sentido no se puede considerar que el escrito de contestación remitido al solicitante de fecha 31 de agosto de 2016, parcialmente transcrito en el antecedente de hecho tercero, sea una resolución expresa en el sentido dispuesto en el artículo 20 de la LTAIBG, puesto que no contiene un pronunciamiento expreso acerca de la concesión o denegación del acceso a la información solicitada. De hecho, la propia Secretaría General de la Consejería de Agricultura y Ganadería señala en su respuesta a esta Comisión que el escrito contestado no cumple los requisitos para ser considerado una solicitud de acceso a la información y, por tanto, no puede entenderse que haya sido resuelto expresamente como tal. Posteriormente rebatiremos este argumento mantenido por la Administración autonómica de que el escrito presentado con fecha 22 de abril de 2016 no contiene una solicitud de acceso a la información pública en los términos previstos en la legislación de transparencia aplicable.

En todo caso, la reclamación que ha sido presentada ante esta Comisión, 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/0012016, 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 declarará 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 últimas en el que se ha incurrido, sino que, en este caso, debe pronunciarse también sobre la forma en la que debe tramitarse aquella solicitud para que el órgano competente correspondiente decida si debe concederse o no la información solicitada y en qué términos.

Sexto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, procede señalar que, a diferencia de lo mantenido por la Administración autonómica, esta Comisión sí considera que el escrito de fecha 22 de abril de 2016 referido incorpora una solicitud de información pública, sin perjuicio de que su contenido sea más amplio.

Al respecto, procede señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.2 de la LTAIBG, las solicitudes de información pública podrán presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de:

- a) la identidad del solicitante;
- b) la información que se solicita;
- c) una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones; y
- d) en su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada.

Por su parte, el artículo 2.3 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, reitera, como no podía ser de otra forma, los requisitos de la solicitud establecidos legalmente, añadiendo exclusivamente la inclusión en la misma del órgano al que se dirija.

Pues bien, el escrito señalado cumple con los requisitos indicados, constando en la misma la identidad de los solicitantes de la información (uno de los cuales, XXX, ha presentado la reclamación que ahora se resuelve), una dirección de contacto (al menos se ha remitido a aquel la respuesta señalada en los antecedentes de hecho), y el órgano al que se dirigió aquella (el hecho de que este órgano no sea el competente para resolver la solicitud no impide que la misma se tramite debidamente, como se señalará a continuación).

En cuanto a la información que se solicita, esta se concretó en la justificación técnica (se puede entender que contenida en informes técnicos) del proyecto aprobado de centro tecnológico agroalimentario de Aranda de Duero (finalmente denominado centro “Tomás Pascual”) y en el estudio de viabilidad económica del mismo. Este objeto de la solicitud presentada puede ser calificado como "información pública" de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la LTAIBG. Este precepto define la información pública como: *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

En efecto, a juicio de esta Comisión de Transparencia, la documentación solicitada puede ser calificada como información pública; incluso, en el caso de que no existan tales documentos, resolver la solicitud presentada exigiría poner de manifiesto al solicitante esta circunstancia.

En consecuencia, un principio antiformalista y favorecedor de la acción del ciudadano, exigía que, más allá de la calificación formal de su escrito realizada por este, se hubiera considerado que una parte del mismo incorporaba una solicitud de información pública que, en consecuencia, debía haber sido tramitada y resuelta expresamente como tal.

Séptimo.- Por tanto, la presentación de la solicitud señalada debió dar comienzo al procedimiento regulado en la sección 2.^a del capítulo III del título I de la LTAIBG, y al que también se hace referencia para el ámbito de la Administración General de la Comunidad y de sus organismos autónomos 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. .

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 17 a 20 de la LTAIBG, una vez presentada una solicitud de información, la misma podrá ser inadmitida por alguna de las causas previstas en el artículo 18; si no concurriera ninguna de estas causas, la tramitación de la citada solicitud debe

realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19, en cuyo primer apartado se prevé que, cuando la información solicitada no obre en poder del sujeto al que se dirige, este la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante.

En este último sentido, debemos llamar la atención sobre la previsión contenida en el artículo 7.1 b) de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, precepto que dispone que, cuando las solicitudes de acceso a la información se refieren a documentos que obren en poder de los entes públicos de derecho privado integrantes de la Administración Institucional de la Comunidad, la competencia para resolver aquellas corresponde al órgano que determine la propia entidad u organismo y, en su defecto, al titular del máximo órgano unipersonal de dirección.

En todo caso, este procedimiento debe finalizar con una resolución recurrible directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa y potestativamente a través de la reclamación sustitutiva del recurso administrativo. En relación con esta resolución, procede señalar que en la misma se debe reconocer el derecho a acceder a la información solicitada, salvo que el mismo se encuentre afectado por los límites previstos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, en cuyo caso debe denegarse, total o parcialmente, el acceso de forma motivada.

En el supuesto de que este órgano considere que en la solicitud presentada no se identifique de forma suficiente la información solicitada, el artículo 19.2 de la LTAIBG prevé que se pueda requerir al solicitante para que concrete su petición en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.

Octavo.- En el caso concreto que ha dado lugar a la presente reclamación, no se ha procedido de la forma indicada, puesto que, como ya hemos señalado, no se ha resuelto expresamente la misma. Para que pueda tener lugar esta Resolución, puesto que la documentación requerida corresponde a una actuación o procedimiento llevado a cabo por el ente público de derecho privado *ITACYL*, se debe proceder a remitir a esta entidad la petición presentada para que el órgano competente de la misma adopte la decisión que corresponda, previa realización de los trámites oportunos, incluyendo en la resolución que finalmente se dicte los recursos judiciales y/o administrativos que se puedan presentar frente a la misma.

En consecuencia, la decisión final señalada deberá reconocer el derecho a acceder a la información pública solicitada o denegar el mismo, pero, en este caso, de forma motivada en aplicación de los preceptos señalados. Esta decisión final será susceptible de ser recurrida ante la vía



jurisdiccional contencioso-administrativa y potestativamente ante esta Comisión, y así se debe hacer constar en la notificación de la Resolución correspondiente a los solicitantes.

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

RESUELVE

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

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, se debe **dar traslado de la solicitud de información presentada al Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León para que el órgano competente de este ente público de derecho privado adopte la decisión que corresponda** de acuerdo con lo expuesto en la presente Resolución y previa tramitación del procedimiento previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

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

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

Esta Resolución es ejecutiva. 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 k LJCA).

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Fdo.: Javier Amoedo Conde