



Resolución 46/2016, de 11 de noviembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-0042/2016 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante la Universidad de Salamanca

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 3 de junio de 2016, tuvieron registro de entrada en la Universidad de Salamanca dos solicitudes de información pública dirigidas por XXX, al Presidente y al Secretario, respectivamente, de la Comisión de Docencia de la Facultad de Filosofía de aquella Universidad. En el “solicito” de la primera de las peticiones indicadas se exponía lo siguiente:

“Reitero mi solicitud para que me sean trasladados directamente todos aquellos acuerdos, informes, solicitudes y escritos de la Comisión de Docencia de la Facultad así como las solicitudes y escritos admitidos a trámite por la Comisión de Docencia de la Facultad que puedan afectarme o se refieran a mi actividad docente en la Facultad, de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente. De acuerdo con la Ley 3/2015, así como el Decreto 7/2016, de Castilla y León, sobre derecho de acceso a la información, ruego asimismo contestación por escrito a la presente solicitud, que dirijo a V.I. con todo respeto”.

En la petición dirigida al Secretario de la Comisión de Docencia se reproduce, en esencia, la misma solicitud, indicando en ambas peticiones que las mismas eran reproducción de otras anteriores formuladas con fecha 15 de noviembre de 2015 que no habían sido contestadas.

De la lectura completa de las solicitudes presentadas con fecha 3 de junio de 2016, se desprende que, a pesar de la generalidad con la que se enunció el objeto de las mismas, lo cierto es que la información solicitada parece ser, en realidad, la relacionada con la petición de un Tribunal Extraordinario realizada por una alumna identificada con su nombre y primer apellido por la solicitante de la información.

No consta que las solicitudes de información pública señaladas, cuyo objeto único motiva que sean tratadas en la presente Resolución de forma conjunta, hayan sido resueltas expresamente por el órgano competente de la Universidad de Salamanca.

Segundo.- Con fecha 29 de julio de 2016, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por XXX, frente a la denegación presunta de las solicitudes de información pública indicadas en el expositivo anterior.



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

Con fecha 15 de septiembre, se recibió la contestación de la Universidad de Salamanca a nuestra solicitud a través de la remisión por el Vicerrectorado de Docencia de un informe emitido por el Área Jurídica de la Universidad de Salamanca. En este informe se señala lo siguiente:

“Se formula por la Profesora XXX la reivindicación de que el profesor de la asignatura en la que el alumno utilice el instrumento estatutario del Tribunal Extraordinario deberá ser oído, invocando, esta profesora, que la decisión que adopte el Consejo de Departamento podría afectar a sus obligaciones docentes.

No se advierte en la utilización por parte de los alumnos que la facultad de solicitar el Tribunal Extraordinario afecte a la docencia que tenga asignada la profesora; es evidente que existe el Derecho Fundamental a la actividad académica, pero este Derecho no comprende la materialización de pruebas que alcancen la calificación que merece la respuesta del discente.

A la vista de las normas estatutarias la Profesora XXX es miembro nato del Consejo de Departamento y está obligada a asistir a las reuniones del órgano colegiado. Es este órgano el competente para decidir sobre la solicitud del estudiante; la profesora tiene conocimiento de todo el asunto de manera material, puede participar en la reunión del Consejo de Departamento y puede impugnar los acuerdos que tomen; sin embargo no podrá adquirir la condición de persona interesada en el procedimiento puesto que sólo el alumno es el que recibe el bien o el perjuicio de la decisión de la Universidad.

Otra cuestión, es que la Profesora impugne el acuerdo del Consejo de Departamento por entender que le afecta a su docencia, extremo para el que no se advierte ningún fundamento concreto, por lo que se informa desde esta área que debe desestimarse la solicitud”.

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.

Entre las entidades que forman parte del sector público autonómico relacionadas en el citado artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, se encuentran las universidades públicas (letra e).

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

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimada para ello puesto que su autora es la misma persona física que se dirigió a la Universidad de Salamanca en solicitud de información pública a través de las peticiones referidas en el antecedente primero.

Cuarto.- El objeto de la reclamación es la desestimación presunta de las solicitudes de información pública señaladas, desestimación que ha tenido lugar al haber transcurrido, ahora, más de cinco meses desde la presentación de aquellas, sin que nos 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. En el presente supuesto, no podemos determinar con exactitud el día en el que se han producido los efectos del silencio administrativo puesto que el plazo máximo para adoptar la resolución expresa de las solicitudes de acceso a la información pública, cuya superación determina la desestimación presunta de las mismas, se fija a partir de la fecha de recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver (artículo 20.1 de la LTAIBG). 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. 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/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 Universidad de Salamanca a que, a través del órgano competente, resuelva expresamente las solicitudes presentadas si no lo ha hecho aún, poniendo fin así al incumplimiento de la obligación de resolver estas últimas en el que ha incurrido, sino que debe pronunciarse también sobre si procede o no la estimación de las solicitudes presentadas y, en su caso, sobre cómo se debe proporcionar a la solicitante la información pedida.

Sexto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, procede señalar que el objeto de la solicitud presentada en su día por la antes identificada 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"*. Las universidades públicas se incluyen expresamente dentro del ámbito subjetivo de esta Ley en su artículo 2.1. d), último inciso.

En este sentido, ya hemos señalado en los antecedentes de hecho formulados que, a pesar de que el objeto de la solicitud se define de forma muy amplia (*“todos aquellos acuerdos, informes, solicitudes y escritos de la Comisión de Docencia de la Facultad así como las solicitudes y escritos admitidos a trámite por la Comisión de Docencia de la Facultad que puedan afectarme o se refieran a mi actividad docente en la Facultad”*) y sin limitación temporal alguna, interpretado el objeto de la petición en el contexto general de los escritos presentados, se puede concluir que la documentación solicitada es la relacionada con la petición de un Tribunal Extraordinario realizada por la alumna identificada por la docente, incluyendo dentro de esta documentación la propia petición realizada por la alumna y, en su caso, los acuerdos a los que haya dado lugar la misma.

En todo caso, estos documentos se incluyen a nuestro juicio dentro del concepto de información pública recogido en el citado artículo 13 de la LTAIBG.



Séptimo.- Partiendo, por tanto, de la aplicación de la LTAIBG a la solicitud presentada por XXX, lo primero que debemos poner de manifiesto es que aquella Ley regula en la sección 2.^a del capítulo III de su título I un procedimiento que da comienzo con la presentación de la correspondiente solicitud, la cual podrá ser inadmitida por alguna de las causas previstas en el artículo 18; continúa con la tramitación de la citada solicitud de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19, en cuyo tercer apartado se prevé que, cuando la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de un tercero, se le debe conceder a este un plazo para que pueda realizar las alegaciones que estime oportunas; y finaliza con una resolución recurrible directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa y potestativamente a través de la reclamación sustitutiva del recurso administrativo.

En el caso aquí planteado, sin embargo, no consta que se hayan resuelto expresamente las solicitudes de información pública presentadas.

En cuanto al contenido que debe tener la resolución omitida, en esta se ha de reconocer el derecho a acceder a la información solicitada, salvo que el mismo se encuentre afectado por alguno de 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. Sin embargo, de la documentación obrante en este expediente no se desprende que concurra en el caso aquí planteado alguno de los límites legales previstos que podrían afectar al derecho de la ciudadana a acceder a la información pública solicitada.

El CTBG y la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la LTAIBG, adoptaron con fecha 24 de junio de 2015 un criterio interpretativo de aplicación de los citados límites (CI/002/2015). 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.- (...)

III.- Si los datos de carácter personal contenidos en la información no fueran datos especialmente protegidos, valorar si son o no exclusivamente datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente (...).

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.



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

Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, «podrán» ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test de interés público)".

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.

c) El artículo 14 no supondrá, en ningún caso una exclusión automática del derecho a la información, antes al contrario deberá justificar el test del daño y el del interés público para ser aplicado.

d) Del mismo modo, su aplicación deberá justificar y motivar la denegación.

e) (...)

f) Todas las resoluciones denegatorias, total o parcialmente, del acceso en aplicación de los límites previstos en el artículo 14 de la LTAIBG serán objeto de publicidad en los términos establecidos en el art. 14.3 de la misma".



A pesar de que no conocemos el contenido detallado de la documentación solicitada, no parece que proporcionar acceso al mismo a la solicitante vulnere alguno de los límites señalados, atendiendo al criterio expuesto. En concreto y en cuanto al límite relativo a la protección de datos personales, no consta la existencia de tales datos en los documentos pedidos, más allá de la identificación de la alumna que ha realizado la petición de Tribunal Extraordinario antes indicada, identificación que ya realiza la propia solicitante de la información. En todo caso, otros datos personales de la alumna (por ejemplo, domicilio, D.N.I., etc.) o de terceras personas que consten en aquellos documentos pueden ser ocultados.

Octavo.- A la vista de lo expuesto en el informe jurídico remitido a esta Comisión por la Universidad de Salamanca, procede señalar que la decisión que se contiene en la presente Resolución se refiere a las peticiones de información pública realizadas por la docente indicada. En consecuencia, nada afecta a esta decisión el procedimiento a que haya dado lugar la petición realizada por la alumna de esa Universidad identificada por aquella, ni los derechos que se reconozcan a la solicitante de la información en el marco de aquel procedimiento impiden que esta ejerza los que le corresponden al amparo de la LTAIBG. En efecto, aun cuando esta última sea interesada en el procedimiento indicado (circunstancia que además se niega en el informe jurídico remitido), esta cualidad no puede mermar sus derechos de acceso a la información pública a pesar de lo dispuesto en el punto 1 de la disposición adicional primera de aquella Ley, puesto que carece de lógica jurídica que un interesado en un procedimiento tenga menos derechos en cuanto al acceso a la información pública relacionada con el mismo que cualquier otro ciudadano.

En todo caso, insistimos en que la Resolución que ahora se adopta por esta Comisión de Transparencia debe entenderse desvinculada, al menos desde un punto de vista jurídico-formal, del procedimiento al que haya dado lugar la petición realizada por la alumna antes señalada.

Noveno.- Para finalizar, procede referirse a la forma en la cual se debe llevar a cabo en este caso el acceso a la información pública solicitada. Al respecto, debemos tener en cuenta que el artículo 22.1 de la LTAIBG establece como preferente el acceso por vía electrónica, motivo por el cual se puede remitir la copia del documento o documentos solicitados a la dirección de correo electrónico que figura en la petición de información; si no fuera posible, también se puede remitir la documentación indicada a través del correo postal o citar a la solicitante para que examine personalmente la misma. En todo caso, de conformidad con lo dispuesto en el apartado cuarto del mismo precepto y sin perjuicio del principio general de gratuidad del acceso a la información, la expedición de copias puede dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la normativa que resulte aplicable.



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 frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por XXX ante la Universidad de Salamanca.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, **el órgano competente de la Universidad de Salamanca debe remitir por correo electrónico una copia de la petición de Tribunal Extraordinario realizada en su día por la alumna XXX y, en su caso, de los Acuerdos a los que haya dado lugar aquella;** en el caso de que esta remisión electrónica no sea posible, enviar la información por vía postal o permitir el examen personal de la misma.

Al proporcionar esta información, ocultar otros datos personales que puedan aparecer en aquellos documentos relativos a la alumna indicada o a terceras personas.

Tercero.- Notificar esta Resolución a la autora de la reclamación y a la Universidad de Salamanca.

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 k LJCA).

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Fdo.: Javier Amoedo Conde