



Resolución 121/2017, de 3 de noviembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-0092/2017/ reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 12 de mayo de 2017, tuvo registro de entrada una solicitud de información pública dirigida por XXX a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“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”.

Hasta la fecha, la solicitud indicada no ha 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 XXX frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Recibida la reclamación, nos dirigimos a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades poniendo de manifiesto la recepción de la misma y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada reclamación.

Consta la recepción de esta petición en fecha 1 de agosto de 2017.

Sin embargo, el informe solicitado no ha sido recibido en esta Comisión de Transparencia. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se prosiguen las actuaciones y se procede a adoptar la presente Resolución.

Sin perjuicio de ello, lamentamos que nos veamos obligados a resolver esta reclamación sin conocer el criterio de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, quien, sin duda, podría



aportar elementos de juicio relevantes para decidir acerca del supuesto aquí planteado. Esta falta de respuesta, además, supone un incumplimiento de la colaboración debida al Comisionado de Transparencia, en cuanto Presidente de esta Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

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, 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.

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

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



Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

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

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello, puesto que su autor es el mismo que se dirigió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en solicitud de información pública a través de la petición referida en el antecedente 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 cinco meses desde la presentación de esta última 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. 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), y en este caso desconocemos cuál ha sido esa fecha concreta como consecuencia de no haber recibido el informe solicitado a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

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 de 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, como la que ha dado lugar a la presente reclamación.

Quinto.- Nos encontramos aquí 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 Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 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 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 Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades a que resuelva expresamente la solicitud presentada, poniendo fin así al incumplimiento de la obligación de resolver esta última en el que ha incurrido, sino que debe pronunciarse también sobre si procede o no la estimación de la solicitud presentada y, en su caso, sobre cómo se debe proporcionar al solicitante la información pedida.



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. 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 concreto, la información pública pedida a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades se refiere a contenidos correspondientes a la ocupación de edificios administrativos de la Consejería por empresas públicas y demás entidades y organismos, pertenecientes o no la Junta de Castilla y León.

Pues bien, en este caso 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.

No obstante lo anterior, conviene señalar que en el supuesto de que la ocupación de edificios administrativos de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades no hubiera generado gastos, la información a proporcionar al reclamante consistiría en poner de manifiesto la ausencia de tales gastos.

Séptimo.- Por otra parte, cabría pensar que el reclamante, al formular la solicitud de información en su condición de XXX, estaría sujeto a lo establecido en la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG y, en consecuencia, la solicitud debería ser tramitada conforme al régimen específico de acceso a la información contemplada para los representantes de los funcionarios públicos.

Pues bien, respecto a esta cuestión, resulta sumamente clara la fundamentación jurídica empleada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución 0114/2016, de 23 de junio (punto 6), que estima la reclamación presentada por la Junta de Personal de la Agencia Española de Administración Tributaria (Valencia) contra la desestimación presunta de una solicitud de información dirigida al Delegado Especial de la AEAT en Valencia. Dicha fundamentación ha sido asumida por la Comisión de Transparencia de Castilla y León (Resolución 37/2017, de 6 de abril).

La conclusión adoptada se llevó a cabo teniendo en cuenta el Criterio Interpretativo CI/008/2015, de 12 de noviembre, que establece lo siguiente:

- I. "De acuerdo con el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), y, a partir de su entrada en vigor, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones



Públicas (LPCAP), el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública, previsto en el artículo 105, letra c), de la Constitución, se rige, primeramente por ésta y, en segundo lugar, por *“la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación”*.

De este modo la LTAIBG se configura en nuestro sistema jurídico como la norma básica en materia de acceso a la información pública, teniendo por su vinculación directa con la LRJPAC el mismo carácter básico de ésta y siendo, por tanto, aplicable a todas las Administraciones Públicas en los términos del artículo 149.1.18º de la Constitución (artículo 1 de la LRJPAC).

- II. El carácter de ley general y básica de la LTAIBG en esta materia tiene como consecuencia principal que las excepciones a su aplicación en materia de acceso a la información pública deben venir expresamente previstas y autorizadas por ella.
- III. Los apartados 2 y 3 de la disposición adicional primera de la LTAIBG contienen la única excepción prevista en la Ley para la aplicación de sus normas sobre ejercicio del derecho a la información.

Esto es, además, especialmente evidente si se tiene en cuenta que, según la Directriz 39, letra b) de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 y publicadas por Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría de Presidencia, las disposiciones adicionales de las normas deberán regular entre otras cuestiones *“las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado”*. De este modo, dado que las disposiciones adicionales en los textos normativos suponen una excepción respecto a lo previsto en la parte dispositiva que está formada por los artículos del cuerpo de la norma, parece claro que las únicas excepciones a la aplicación directa de las normas de la LTAIBG sobre acceso a la información son las previstas en su disposición adicional primera.

- 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”.

En el caso concreto de la Resolución 0114/2016, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, aplicando dicho criterio, expone que ha venido entendiendo reiteradamente que el acceso a la información para los Delegados de Personal y Juntas de Personal que se encuentra regulado en el Estatuto Básico del Empleado Público (supuesto que reviste paralelismo con el acceso a la información por los representantes del personal laboral de la Administración, esto es, Delegados de Personal, Comité de Empresa y, también, Delegados Sindicales) no constituye un régimen de acceso específico a la información. Ello es así, porque el EBEP sólo señala con carácter general la función de los representantes de los trabajadores de recibir información sobre la política de personal.

En la Resolución 0305/2016, de 4 de octubre, el Consejo (Fundamento Jurídico 5.V) reitera que el acceso a la información para los órganos de representación recogido en el EBEP no goza de un régimen de acceso específico a la información pública, por mucho que regule detalladamente determinados aspectos procedimentales y precisa que “debe tenerse en cuenta que dicho argumento no puede, en ningún caso, servir de base para denegar información que, si hubiera sido solicitada sin mencionar la condición de representación sindical, quedaría perfecta y claramente amparada en el concepto de información pública que prevé la LTAIBG”.

La posición adoptada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre esta problemática ha sido avalada por la Sentencia 93/2017, de 17 de julio, del Juzgado de lo Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 (Fundamento de Derecho Tercero) con la siguiente conclusión:

“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 vinculado más concretamente al deber de la Administración de proporcionar determinada información a estos efectos”.

Por lo tanto, considerando que el acceso a la información por los representantes sindicales y de los trabajadores constituye una circunstancia plenamente equiparable con el acceso a la información por parte de los representantes de los funcionarios públicos, y atendiendo a los razonamientos expuestos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, puesto que ni la Ley Orgánica de Libertad Sindical, ni el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores contienen una regulación



específica del acceso a la información, por más que puedan regular exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento (art. 10 LOLS y art. 64 y 65 TRET), habrá que considerar a la LTAIBG de aplicación directa en todo lo relacionado con el acceso.

Octavo.- 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.

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, acceso que en este caso es uno de los señalados por el solicitante de la información, incluyendo en su petición una dirección de correo electrónico a través de la cual se puede proporcionar la información solicitada. Si no se pudiera remitir la información a través de esta vía, se puede hacer 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,

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 de una solicitud de información pública presentada por XXX ante la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, deben facilitarse al reclamante los datos correspondientes a la ocupación de edificios administrativos cuya titularidad esté atribuida a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades por empresas públicas y demás entidades y organismos, pertenecientes o no la Junta de Castilla y León, y a los gastos ocasionados, en su caso, por dicha ocupación.

Tercero.- Notificar esta Resolución al **autor** de la reclamación y a la **Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades**.



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