

Resolución 80/2020, de 30 de abril, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-61/2019 / reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por XXX, en calidad de XXX, ante la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 19 de diciembre de 2018, XXX, en calidad de XXX, presentó en el Registro de la Oficina Departamental de la Consejería de Agricultura y Ganadería y de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, una solicitud de información pública dirigida a la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“SOLICITA:

PRIMERO.- Copia del escrito donde la Inspección General de Servicios traslada a la Unidad Administrativa competente, la denuncia formulada por esta XXX en los escritos de 17 de enero de 2018, 14 de junio de 2018 y 28 de septiembre de 2018.

SEGUNDO.- Copia del expediente completo de la Inspección General de Servicios, donde se encuentran todos los escritos, documentos y actuaciones que ha llevado a cabo la Inspección General de Servicios, para resolver las denuncias que ha realizado esta XXX en relación con los trabajadores de TRAGSA, que ocupan y utilizan medios de la Junta de Castilla y León para desarrollar su trabajo”.

La solicitud indicada tuvo como respuesta un escrito de la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León de fecha 11 de enero de 2019, que fue notificado al interesado el 25 de enero siguiente. Aunque a través de dicho escrito se da respuesta a ciertas cuestiones sobre la denuncia de actividades llevadas a cabo por personal de la empresa TRAGSA en dependencias adscritas a la actual Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, junto con la misma no se acompañan las copias de la documentación solicitada por XXX, en calidad de XXX, a la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Segundo.- Con fecha 19 de febrero de 2019, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por XXX, en calidad de XXX,

frente a la denegación de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior, teniendo en consideración el contenido del escrito de la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León de fecha 11 de enero de 2019.

Tercero.- Recibida la reclamación anterior, el 12 de abril de 2019, nos dirigimos a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León, poniendo de manifiesto la recepción de la misma y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada reclamación.

Con fecha 2 de julio de 2019, se recibió la contestación de la Consejería de la Presidencia a nuestra solicitud de informe, en la que se ponía de manifiesto, en la línea del contenido del escrito de la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León de fecha 11 de enero de 2019 más arriba señalado, entre otras consideraciones:

- Que se había respondido hasta en cuatro ocasiones a las denuncias que había formulado XXX, en calidad de XXX, acompañándose los correspondientes escritos de respuesta, entre ellos el fechado el 11 de enero de 2019.

- Que el artículo 9.4 Decreto 13/2009, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, dispone el carácter reservado de las actuaciones de la Inspección General de Servicios.

- Que *“...Tras las actuaciones inspectoras llevadas a cabo se constató que las 29 personas a las que se hacía referencia (en las denuncias) están vinculadas a la Consejería de Agricultura y Ganadería en virtud de las competencias encomendadas de gestión, título habilitante para ello, sin que proceda, en el ejercicio de las funciones que la Inspección tiene encomendadas, entrar a valorar su legalidad”*.

- Finalmente, también se señala que *“hay que destacar que en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León se publican las encomiendas de gestión que se encuentran vigentes, con indicación de su objeto, presupuesto, duración y obligaciones económicas. También se publica en el portal de datos abiertos toda la información en formato reutilizable de las encomiendas de gestión que estaban vigentes el 10 de diciembre de 2015 hasta el momento actual, así como las que han caducado”*.

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, en adelante), 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, en adelante), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma LTAIBG, 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 (LPAC, en adelante).

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 XXX, en calidad de XXX, quien se encuentra legitimado para ello, puesto que la misma persona, en la misma calidad, es la que se dirigió en su día a la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León para solicitar la información pública que no le ha sido facilitada.

Cuarto.- La reclamación ha sido presentada el 19 de febrero de 2019 y, por lo tanto, dentro del plazo de un mes establecido para ello en el artículo 24.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, contado desde el 25 de enero de 2019, fecha de la notificación del escrito conforme al cual el interesado entiende denegada su solicitud de información pública, sin perjuicio de lo que en el siguiente Fundamento de Derecho se expondrá sobre la calificación de dicho escrito.

Quinto.- El objeto de la reclamación es lo que podríamos considerar la desestimación de la solicitud de información pública contenida en el escrito presentado con fecha 19 de diciembre de 2018, pero debe tenerse en cuenta que la contestación realizada por la Inspección General de Servicios con fecha 11 de enero de 2019 no responde a lo que debería ser una resolución expresa de aquella solicitud en los términos dispuestos en los artículos 20 de la LTAIBG y 88 de la LPAC.

Así, no se adopta por el órgano competente, que habría de ser el titular de la Consejería correspondiente conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.2 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (o el órgano en quien este delegue), ni guarda la debida forma de resolución administrativa al no incluir los recursos que procederían frente a la misma, inclusión hecha de la presente reclamación ante esta Comisión de Transparencia.

Desde un punto de vista material, sí se deniega la documentación solicitada, referida a las actuaciones llevadas a cabo por la Inspección General de Servicios, con motivo de las denuncias formuladas por el reclamante, con relación a las actividades llevadas a cabo por personal de la empresa TRAGSA en dependencias adscritas a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, pero dicha denegación no se ampara en los motivos de denegación previstos en la LTAIBG, en particular en la concurrencia de los límites de acceso al derecho de acceso a la información pública previstos en su artículo 14.

A pesar de lo anterior, en el informe remitido por la Administración autonómica a esta Comisión de Transparencia, se argumenta que la contestación realizada por la Inspección General de Servicios con fecha 11 de enero de 2019 es una resolución expresa respecto al escrito presentado por XXX, en calidad de XXX, de fecha 19 de diciembre de 2018, en el que se hacía la solicitud de acceso a la información pública; negándose, por tanto, que haya existido una denegación presunta.

Con independencia de ello, la consideración de encontrarnos ante una denegación expresa o presunta de acceso a la información pública solicitada carecería de consecuencias materiales en cuanto a los posibles intereses afectados. En efecto, en el primer caso, la reclamación ante la Comisión de Transparencia de Castilla y León ha sido formulada, en el plazo establecido al efecto, por quien, con la debida legitimidad, ha visto denegada su solicitud de acceso a información pública en virtud del escrito de la Inspección General de Servicios de fecha 11 de enero de 2019, al margen de los aspectos formales atribuidos a dicho escrito. Por otro lado, la presentación de reclamaciones ante la Comisión de Transparencia de Castilla y León frente a las desestimaciones de las solicitudes de acceso a información pública por silencio, una vez transcurrido el plazo máximo para resolver, no están sujetas a plazo, todo ello conforme a lo previsto en los artículos 20.1, 20.4 y 24.2 de la LTAIBG, así como conforme al criterio de la CTBG, expresado en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, a partir de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y las previsiones de la LPAC, relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición.

Con todo, debiendo inclinarnos por la existencia de una denegación presunta, la resolución de esta Comisión de Transparencia no debe limitarse únicamente a instar a la Administración autonómica a que adopte una resolución expresa de la solicitud presentada que cumpla los requisitos formales para poder ser considerada como tal, sino que también debe pronunciarse sobre si procede o no la estimación de dicha solicitud y, en su caso, sobre cómo se debe proporcionar al solicitante la información pedida, como seguidamente se procederá a hacer. A estos efectos, el artículo 119 LPAC 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*”.

Sexto.- Comenzando con el análisis de la actuación administrativa impugnada, conviene recordar que la LTAIBG, de conformidad con lo expuesto en su preámbulo, tiene por objeto:

“... ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”.

En similares términos, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, recoge en su Exposición de Motivos el siguiente razonamiento:

“La transparencia de la actuación de los poderes públicos al permitir el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información administrativa, frente a la idea de secreto y reserva, refuerza el carácter democrático de las Administraciones Públicas, que quedan sujetas al control ciudadano. El conocimiento de la actuación de los poderes públicos, de sus objetivos, motivaciones, resultados y valoración permite a la ciudadanía formarse una opinión crítica y fundada sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, favorece su participación en los asuntos públicos y fomenta la responsabilidad de las autoridades públicas”.

Asimismo, como premisa básica, procede reiterar que el art. 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la misma Ley. 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”.

Desde un punto de vista procedimental, la LTAIBG 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 esta resolución se debe reconocer el derecho del ciudadano de que se trate a acceder a la información pública solicitada, salvo que este derecho se vea afectado por los límites previstos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, interpretados de forma estricta, cuando no restrictiva, como ha señalado el Tribunal Supremo.

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.

Séptimo.- El objeto de la solicitud presentada en su día por XXX, en calidad de XXX, a la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se refería a la copia del escrito por el que la Inspección General de Servicios trasladó a la Unidad Administrativa competente la denuncia formulada por dicha Junta de Personal a través de sus escritos de 17 de enero de 2018, 14 de junio de 2018 y 28 de septiembre de 2018; así como copia del expediente completo de la Inspección General de Servicios, donde se encuentren todos los escritos, documentos y actuaciones que ha llevado a cabo la Inspección General de Servicios, para resolver las denuncias referidas, en relación con los trabajadores de la empresa TRAGSA, que supuestamente estarían ocupando y utilizando medios de la Junta de Castilla y León para desarrollar su trabajo.

Pues bien, en relación con la aplicación general de los límites y de las causas de inadmisión recogidas en los artículos 14 y 18 de la LTAIBG, respectivamente, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre, lo siguiente:

“Cuarto.- Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013. Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central n.º 6 cuando señala que: en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como auténtico derecho público subjetivo, al establecer que «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley» (Artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia este derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información - derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Esta formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 (...).



(...) las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: «(...) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso».”

Esta interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las limitaciones al derecho de acceso a la información pública ha sido de nuevo mantenida por el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 1768/2019, de 16 de diciembre.

En el supuesto que ha dado lugar a la presente reclamación, no se puede afirmar que la postura de la Administración, a la que se ha solicitado el acceso a determinada información pública, haya tenido en cuenta esta formulación amplia del derecho de acceso a este tipo de información, cuando en la contestación remitida al solicitante por parte de la Inspección General de Servicios, a través del escrito fechado el 11 de enero de 2019, ni tan siquiera se especifica cuál de los límites previstos en la LTAIBG es el que se considera que impide el acceso del reclamante a la información solicitada. Por el contrario, la denegación del acceso a la información pública solicitada se justifica a través de otro tipo de consideraciones, en la misma línea que en el informe remitido por la Administración autonómica a esta Comisión de Transparencia.

Por un lado, en el anterior informe al que se ha hecho referencia se indica que, hasta en cuatro ocasiones, se ha respondido por escrito a las denuncias que ha formulado XXX, en calidad de XXX. Sin embargo, lo cierto es que, al margen de dichas respuestas, referidas a que los trabajadores de TRAGSA tienen título habilitante para ocupar instalaciones de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en ningún caso se ha facilitado al reclamante la documentación que ha solicitado, la cual debe considerarse información pública, puesto que, como ya se ha indicado más atrás, conforme al artículo 13 de la LTAIBG, “*Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*”.

El informe remitido por la Administración autonómica a esta Comisión de Transparencia también se remite al Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, en el que se publican las encomiendas de gestión que se encuentran vigentes, con indicación de su objeto, presupuesto, duración y obligaciones económicas, conteniéndose en formato reutilizable la información precisa sobre las encomiendas de gestión que estaban vigentes el 10 de diciembre de 2015 hasta el momento actual, así como las que han caducado. Frente a ello, hay que señalar que de lo que aquí se trata es del acceso al contenido de una documentación concreta, surgida de las denuncias realizadas por XXX, en calidad de XXX, y dicha documentación no puede obtenerse a través de la publicación realizada en el Portal de Gobierno Abierto.

Con relación a esto último, en el mismo informe de la Administración autonómica, se señala que “...Tras las actuaciones inspectoras llevadas a cabo se constató que las 29 personas a las que se hacía referencia están vinculadas a la Consejería de Agricultura y Ganadería en virtud de las competencias encomendadas de gestión, título habilitante para ello, sin que proceda, en el ejercicio de las funciones que la Inspección tiene encomendadas, entrar a valorar su legalidad”. En definitiva, se alude a unas “actuaciones inspectoras” en las que se habría comprobado el título habilitante de una serie de trabajadores que hacían uso de las instalaciones de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, frente al contenido de las denuncias que dieron lugar a dichas actuaciones. Es la documentación referida a estas actuaciones la que se ha pretendido por el reclamante, y es de la denegación de la misma de lo que ahora tratamos.

Finalmente, el informe remitido por la Administración autonómica a esta Comisión de Transparencia, hace alusión al artículo 9.4 del Decreto 13/2009, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, según el cual, “Las actuaciones que se realicen en virtud de lo establecido en el presente artículo tendrán carácter reservado. En consecuencia, sólo podrá tener acceso a la documentación obrante en los expedientes el personal de la Inspección que tenga encomendada o intervenga en la realización de la actuación”.

Esta última apreciación, nos podría llevar a considerar, en su caso, si concurren los límites de acceso previstos en los apartados e) y g) del artículo 14.1 de la LTAIBG, referidos, respectivamente, a los perjuicios para “La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios” y para “Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”, puesto que, en el ámbito del derecho de acceso a la información pública, la denegación de información de esta naturaleza ha de estar amparada en la normativa reguladora del derecho, sin perjuicio del ámbito en el que debe operar la normativa reglamentaria referida a la organización y funcionamiento de los servicios administrativos.

Con todo, los límites previstos en la LTAIBG no operan automáticamente a favor de la denegación de la información pública de que se trate, ni su aplicación constituye una potestad discrecional de la Administración. A este respecto, los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo núms. 6 y 11, en sus Sentencias 60/2016, de 18 de mayo, y 39/2017, de 22 de marzo, respectivamente, se pronunciaron en los siguientes términos:

“no puede tratarse de una potestad discrecional desde el momento en que, como se ha dicho antes, la ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, que admiten varias soluciones justas, en el caso objeto de análisis solamente permite una solución justa”.

En definitiva, sería necesario motivar la resolución por la cual se aplique alguno de los límites previstos en la LTAIBG a un supuesto concreto, debiendo ser acreditado el daño que pudiera causar proporcionar la información solicitada, puesto que en caso contrario lo procedente es acceder a la petición de la información.

Si nos centramos en si cabría apreciar en el acceso a la información pública que ahora nos ocupa un perjuicio a “*la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*” (art. 14.1 e), hay que tener en cuenta que la denuncia presentada por XXX, en calidad de XXX, ha dado lugar a unas actuaciones de comprobación en las que no se ha advertido ningún tipo de irregularidad, y que, en este marco, facilitar la documentación que ha sido solicitada en nada puede perjudicar cualquier tipo de prevención, investigación y sanción de ilícitos de cualquier naturaleza.

Partiendo del principio general favorable al acceso a la información pública, se debe tener en cuenta, tal y como señala el CTBG en su Resolución RT/0510/2017, de 26 de junio de 2018, la Memoria Explicativa del Convenio del Consejo de Europa núm. 205, de 18 de junio de 2019, sobre acceso a documentos públicos, cuyo artículo 3.1.c) coincide parcialmente con el artículo 14.1. e) de la LTAIBG. En esta Memoria se indica que este límite puede invocarse cuando se trate de evitar que el acceso a la información pueda perjudicar las investigaciones, conducir a la destrucción de pruebas o a la sustracción de los delincuentes de la acción de la justicia.

Es decir, el bien jurídico protegido por el límite que nos ocupa no es otro que garantizar el buen fin de los actos de investigación a realizar en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario, y este bien jurídico en ningún caso se ve afectado tras la divulgación del contenido de la documentación solicitada por XXX, en calidad de XXX.

En cuanto a un posible perjuicio a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control al que se refiere la letra g) del artículo 14.1 de la LTAIBG, cabe remitirse a los criterios del Consejo de Transparencias expresados en los procedimientos R/0550/2018, R/0482/2015 y R/0340/2017, según los cuales:

“El límite invocado por la Administración ha sido interpretado por este Consejo en el sentido de que las funciones de vigilancia, inspección y control cuyo desempeño estuviera encomendado al organismo, podrían ser perjudicadas si el procedimiento de inspección se estuviera desarrollando y el proporcionar esa información hiciera peligrar el resultado final. También, por ejemplo, en el supuesto de que, acabada la inspección o la actividad de control, se estuviera a la espera de dictar una Resolución final en base a las mismas, o que el acceso a la información fuera solicitado por la misma persona que está siendo objeto de vigilancia, inspección o control. Asimismo, este Consejo de Transparencia ha interpretado que las funciones de vigilancia, inspección y control también pudieran verse perjudicadas cuando el acceso a la información solicitada pudiera suponer que se desvelaran procedimientos o métodos de trabajo cuyo conocimiento, con carácter previo y general, pudieran comprometer el correcto desarrollo y tramitación de un concreto expediente”.

En el presente caso, no estamos ante actuaciones procedimentales, en el marco de un expediente en el que la falta de la debida reserva pueda afectar a actuaciones en curso o posteriores que perjudiquen futuras decisiones de la Inspección General de Servicios, o que impidan realizar labores de prevención o control dentro de las funciones que legalmente tiene encomendadas dicha Inspección. Además, si entre la documentación solicitada se encontraran datos que permitieran desvelar determinada metodología o procesos de trabajo de la Inspección General de Servicios que sean utilizados con carácter general y que pudieran comprometer el adecuado desarrollo de sus futuras, cabría el acceso parcial a la información solicitada conforme a lo establecido en el artículo 16 de la LTAIBG.

No obstante todo lo expuesto, una vez descartada la concurrencia de los límites al derecho de acceso a la información solicitada más afines al carácter reservado de las actuaciones de la Inspección General de Servicios, cabría tener en consideración el hecho de que la información solicitada podría contener datos de carácter personal no especialmente protegidos, como la identificación de los trabajadores de la empresa TRAGSA que ocupan espacios afectos al servicio público, motivo por el cual debe tenerse en consideración lo dispuesto en el artículo 15.3 de la LTAIBG, que dispone lo siguiente:

“Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

*Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios: a) El menor perjuicio de los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; b) **La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho** o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos científicos o estadísticos; c) **El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos;** d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad”.*

El CTBG y la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante, AEPD), en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la LTAIBG, adoptaron con fecha 24 de junio de 2015 un criterio interpretativo de aplicación de los límites previstos en los artículos 14 y 15 de esta Ley (CI/002/2015). A los efectos que aquí nos interesan, en este criterio interpretativo se afirma lo siguiente:

“El proceso de aplicación de estas normas (artículos 14 y 15 de la LTAIBG) comprende las siguientes etapas o fases sucesivas:



I. Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por estos los definidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD).

II. En caso afirmativo, valorar si los datos son o no datos especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la LOPD, esto es: a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias; b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y c) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. Si contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos, la información solo se podrá publicar o facilitar: (...)

IV. Si los datos de carácter personal no fueran meramente identificativos y relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o no lo fueran exclusivamente, efectuar la ponderación prevista en el artículo 15 número 3 de la LTAIBG (...)”.

(Las referencias a la Ley Orgánica 15/2019, de 13 de diciembre, deben entenderse realizadas a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales)

En atención a los argumentos parcialmente transcritos, el CTBG y la AEPD concluyeron lo siguiente:

“a) Los artículos 14 y 15 de la LTAIBG regulan los límites del derecho de acceso a la información que no operan de forma automática, sino que habrán de ser aplicados de acuerdo con las reglas de aplicación y los elementos de ponderación que establecen la citada Ley y la LOPD. b) El orden de ponderación opera desde el artículo 15 al 14 con los elementos que modulan la toma de decisiones. (...)”.

En el supuesto aquí planteado, puesto que la información solicitada podría contener datos de carácter personal que no se encuentran especialmente protegidos, para decidir si se debe acceder o no a lo solicitado por el reclamante, se debe proceder a realizar la ponderación a la que se refiere el artículo 15.3 de la LTAIBG. No obstante, salvo otras circunstancias que no nos constan, el tipo de datos de carácter personal que podrían estar afectados (mera identificación de las personas que, como trabajadores de la empresa TRAGSA, ocupan y utilizan medios dispuestos por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural) y la función ejercida por la Junta de Personal solicitante de la información, respecto a la vigilancia del cumplimiento de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales, seguridad social y empleo, y ejercicio de acciones legales oportunas ante los organismos competentes (art. 101.6 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León), evidencia que el interés público en la divulgación de la información solicitada debe prevalecer sobre un pretendido derecho de quienes resultaran afectados a que no se conozca su identidad y vinculación a la empresa TRAGSA, la cual desarrolla encomiendas de gestión para la Consejería de Agricultura y Ganadería y Desarrollo Rural.

En todo caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15,4 de LTAIBG, no será aplicable lo antes señalado “*si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas*”.

Octavo.- En el informe que la Administración autonómica ha remitido a esta Comisión de Transparencia, también se menciona que la Inspección General de Servicios, a través del último de los escritos dirigidos al solicitante de la información pública, “*se le reitera que la Inspección no puede erigirse en solicitante de información y documentación que realicen otros peticionarios, actuando como intermediario ante los diferentes órganos que pudieran, de conformidad con la normativa vigente, facilitar la documentación o información que le fuere solicitada*”.

Lo anterior parece advertir una confusión entre lo que serían los actos administrativos en virtud de los cuales se habrían establecido las correspondientes encomiendas de gestión, para que los empleados de la empresa TRAGSA desarrollaran sus actividades en el ámbito de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y respecto a los cuales la Inspección General de Servicios no le compete llevar a cabo una revisión ni control de legalidad; y, por otro lado, las actuaciones llevadas a cabo por la Inspección General de Servicios con motivo de las denuncias presentadas ante la misma por parte de XXX, en calidad de XXX, que nada tienen que ver con los actos administrativos más atrás indicados.

En todo caso, sería aplicable el artículo 19.1 de la LTAIBG, según el cual, “*Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante*”.

Considerando lo expuesto, la denegación al acceso a la información pública solicitada tampoco podrían fundarse en que la Inspección General de Servicios no disponga de la información solicitada, puesto que ella la ha generado, con independencia de que la resolución de la solicitud de acceso a la información pública corresponda al titular de la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior (o en el órgano en quien este delegue), conforme a lo previsto en el artículo 7.1 a) de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

Noveno.- En definitiva, cabe concluir que la solicitud dirigida por XXX, en calidad de XXX, a la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, con fecha 19 de diciembre de 2018, ha de ser estimada en virtud de Resolución expresa en los términos exigidos por el artículo 20 de la LTAIBG y 88 de la LPAC.

Por lo tanto, procede conceder a XXX, en la calidad a la que se ha hecho referencia, tanto la copia del escrito por el cual la Inspección General de Servicios trasladó a la Unidad Administrativa competente la denuncia formulada por dicha XXX mediante sus escritos de 17 de enero de 2018, 14 de junio de 2018 y 28 de septiembre de 2018; como la copia del expediente completo de la Inspección General de Servicios, donde se encuentran todos los escritos, documentos y actuaciones que ha llevado a cabo la Inspección General de Servicios, para resolver las denuncias que ha realizado la XXX, en relación con los trabajadores de

TRAGSA, que ocupan y utilizan medios de la Junta de Castilla y León para desarrollar su trabajo.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LTAIBG, el acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. En el supuesto planteado en la presente reclamación, puesto que en la solicitud se indica una dirección postal y otra electrónica a pie de página, se puede utilizar cualquiera de estas vías para notificar la Resolución que debe adoptarse con el contenido que se ha señalado.

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 la solicitud de información pública presentada por XXX, en calidad de XXX, ante la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, a través de escrito presentado el 19 de diciembre de 2018.

Segundo.- Para dar cumplimiento a lo anteriormente dispuesto, se debe adoptar una Resolución expresa a través de la cual se proporcione al solicitante la información pública requerida, esto es:

- Copia del escrito en virtud del cual la Inspección General de Servicios traslada a la Unidad administrativa competente la denuncia formulada por dicha XXX mediante sus escritos de 17 de enero de 2018, 14 de junio de 2018 y 28 de septiembre de 2018.

- Copia del expediente completo de la Inspección General de Servicios, donde se encuentran todos los escritos, documentos y actuaciones que ha llevado a cabo la Inspección General de Servicios, para resolver las denuncias que ha realizado XXX, en relación con los trabajadores de TRAGSA, que ocupan y utilizan medios de la Junta de Castilla y León para desarrollar su trabajo.

En el caso de que en esta información existieran datos personales, se puede proporcionar previa disociación de los mismos.

Tercero.- Notificar esta Resolución a XXX, en calidad de XXX y a la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior.

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

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN
Tomás Quintana López