

Reclamación 09/2019

ACUERDO AR 18/2019, de 29 de abril, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada por el sindicato Comisiones Obreras en relación con la Dirección General de Justicia del Gobierno de Navarra

Antecedentes de hecho.

1. El 26 de marzo de 2019 el Consejo de Transparencia de Navarra recibió un escrito firmado por don XXXXXX, actuando en calidad de Delegado Sindical de la central Comisiones Obreras en la Administración de Justicia de Navarra, en el que se formulaba una reclamación ante la inexistencia de respuesta, por parte de la Dirección General de Justicia del Gobierno de Navarra, a tres escritos que había presentado el 11 de marzo de 2016, el 4 de junio de 2018 y el 14 de febrero de 2019, en los que, respectivamente, y en relación con el personal de la Administración de Justicia de Navarra: a) requería que se informase sobre distintos extremos relacionados con una convocatoria de concurso de traslado para cubrir plazas vacantes; b) formulaba diversas preguntas y ruegos sobre puestos de libre designación, cobertura de plazas, jefaturas y puestos de libre designación y personal con destinos ajenos a la Administración de Justicia; y c) exigía conocer los criterios seguidos para el cese de personal interino adscrito al Cuerpo de Auxilio Judicial en la Fiscalía de Pamplona con motivo de la adjudicación de plazas a personal titular de nuevo ingreso que superó las últimas oposiciones convocadas a este Cuerpo de Auxilio Judicial (turno libre).

El escrito de interposición de la reclamación ante el Consejo de Transparencia de Navarra expresaba que, efectuadas las solicitudes y a pesar del tiempo transcurrido, la Dirección General de Justicia no había emitido contestación alguna.

2. El 29 de marzo de 2019 la Secretaria del Consejo de Transparencia de Navarra dio traslado de la reclamación al Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, solicitándole que, en el plazo máximo de diez días hábiles,

le remitiera el expediente administrativo y el informe de observaciones y alegaciones que estimase oportuno, a los efectos de resolverse la reclamación presentada.

3. El 11 de abril de 2019 se recibió en el Consejo de la Transparencia de Navarra, por correo electrónico, la documentación e información solicitada al Departamento.

El Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, en su informe, propone la desestimación de la reclamación por considerar que:

- a) Los hechos que se exponen en la reclamación no entran dentro del ámbito competencial del Consejo de Transparencia de Navarra, constreñido a las reclamaciones en materia de información pública, tratándose los hechos objeto de la reclamación de la supuesta falta de respuesta a solicitudes de información sindical.
- b) No es cierto que haya habido tal falta de información a la organización sindical, siendo constante la información que se le ha facilitado a ella y a las demás organizaciones sindicales.
- c) Las cuestiones planteadas en el escrito de 11 de marzo de 2016 fueron informadas el 11 de febrero de 2014, que se vuelven a tratar en el informe de alegaciones.
- d) También las cuestiones planteadas en el escrito de 9 de marzo de 2016 fueron respondidas en el informe emitido el 11 de febrero de 2014.
- e) En definitiva, ha habido transparencia absoluta en la gestión de personal, la información verbal ha sido aceptada por los representantes sindicales como el medio más ágil de comunicación al permitir preguntas y respuestas inmediatas y esta forma de funcionamiento no ha planteado quejas hasta la fecha.
- f) Toda la información que se facilita en el informe de alegaciones al Consejo de Transparencia de Navarra ha sido conocida por el sindicato CCOO y por el resto de sindicatos en reuniones periódicas en la Dirección General de Justicia, en un clima de constante colaboración.

Al informe de alegaciones se acompaña el citado informe de 11 de febrero de 2014 y una copia de un correo electrónico de fecha 26 de octubre de 2016, remitido a varios sindicatos, uno de ellos el del reclamante, con los listados provisionales de plazas desiertas a ofertar a los aprobados en la última OPE anterior a esa fecha,

incluyendo las que han quedado en el concurso de traslados de 2016 y que les acababa de enviar el Ministerio de Justicia.

Fundamentos de derecho.

Primero. La reclamación presentada en el Consejo de Transparencia de Navarra se dirige frente a la falta de respuesta, por parte de la Dirección General de Justicia del Gobierno de Navarra, a tres escritos presentados los días 11 de marzo de 2016, 4 de junio de 2018 y 14 de febrero de 2019.

En esos tres escritos, respectivamente, el delegado sindical de la central Comisiones Obreras en la Administración de Justicia de Navarra:

- a) Requirió a la Dirección General que le informase sobre distintos extremos relacionados con una convocatoria de concurso de traslado para cubrir plazas vacantes del personal de la Administración de Justicia de Navarra.
- b) Formuló a la Dirección General un pliego de preguntas sobre puestos de libre designación, cobertura de plazas, jefaturas y puestos de libre designación y personal con destinos ajenos a la Administración de Justicia.
- c) Exigió conocer de la Dirección General los criterios seguidos en el cese de los funcionarios interinos que ocupaban las plazas en el caso de la Fiscalía, con motivo de la adjudicación a los aspirantes aprobados de destinos y toma de posesión como funcionarios de los aspirantes del Cuerpo de Auxilio Judicial (turno libre), así como que se le manifestara el amparo normativo en el que se sustentaba la decisión de cese adoptada.

En el escrito de reclamación, el sindicato interesa que el Consejo de Transparencia de Navarra tenga por formulada la reclamación y proceda, tras la práctica de los trámites que resulten oportunos, conforme a lo establecido en el artículo 64 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Segundo. El Consejo de Transparencia de Navarra es el órgano independiente de control en materia de transparencia en la Comunidad Foral de Navarra, que garantiza el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos (artículo 63.1 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo).

Entre las funciones del Consejo está la de conocer y resolver las reclamaciones que se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública, previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa [artículos 45.1 y 64.1 a) de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo].

Tercero. Para la resolución de la reclamación, ha de estarse a:

- a) Por lo que se refiere a la primera solicitud de información, realizada a la Dirección General de Justicia del Gobierno de Navarra el 11 de marzo de 2016, a lo dispuesto en la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, por ser la normativa vigente y aplicable en el día de esa solicitud (conforme al principio *tempus regit actum*).
- b) Por lo que se refiere a la segunda solicitud de información, realizada el 4 de junio de 2018, a lo dispuesto en Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, en la redacción dada por la Ley Foral 5/2016, de 28 de abril, por ser la normativa vigente y aplicable en el día de esa solicitud.
- c) Por lo que se refiere a la tercera solicitud de información, realizada el 14 de febrero de 2019, a lo dispuesto en Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por ser la normativa vigente y aplicable en el día de esa solicitud.
- d) Por lo que atañe a su tramitación, a lo establecido en materia de recursos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, dada la consideración legal de la reclamación como sustitutiva de los recursos administrativos [artículo 45.2 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo].

Cuarto. La aplicación de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, a una solicitud de información presentada el 11 de marzo de 2016 ante la Administración de la Comunidad Foral de Navarra lleva a la inadmisión a trámite de la reclamación en este punto, pues en esa fecha no estaba vigente todavía el régimen legal que creó y reguló el Consejo de Transparencia de Navarra y la reclamación ante el mismo en caso de negativa de información, por lo que no existían ambos como garantías orgánica y reactiva específicas.

El Consejo de Transparencia de Navarra es competente únicamente desde el 10 de mayo de 2016 para conocer de las reclamaciones que se le presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información, emanadas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos. Así se deduce de la disposición final segunda de la Ley Foral 5/2016, de 28 de abril, de modificación de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto. Dicha disposición final segunda establece que la Ley Foral 5/2016, de 28 de abril, entró en vigor el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, por lo que si la publicación de la normativa tuvo lugar el 9 de mayo de 2016, el Consejo de Transparencia de Navarra inició su competencia el 19 de mayo de 2016.

Por ello, al no estar vigente la reclamación en materia de información pública ante el Consejo de Transparencia de Navarra en la fecha de 11 de marzo de 2016, procede la inadmisión de la reclamación en lo que se refiere a la primera de las tres peticiones.

Como dispone el artículo 116 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, son causas de inadmisión de la reclamación la incompetencia del órgano administrativo y tratarse de un acto no susceptible de reclamación. Ambas causas se dan en este primer caso.

Quinto. La segunda solicitud debe ser desestimada.

El artículo 3 d) de la misma Ley Foral define la información pública como "aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, elaborada por la Administración Pública a que se refiere esta Ley Foral o que posean estas, no teniendo esta consideración la documentación enunciada en el apartado e) del artículo 28 de esta Ley Foral".

El artículo 5.1 b) de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, reconoce el derecho a obtener, previa solicitud, la información pública que obre en poder de la Administración pública, sin más limitaciones que las contempladas en esta Ley Foral.

El artículo 28 también de esta Ley Foral dispone que "se acordará motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes" en los casos de solicitudes que se refieran a información excluida del derecho, quedando, en concreto, excluidas, entre otras posibles, las consultas jurídicas o las peticiones de informes o dictámenes,

así como las solicitudes que se refieran a información que no obre en poder de la entidad.

De estos preceptos, se deduce que la Ley Foral reconoce un derecho a obtener información que obre en poder de la administración o que esta hubiera elaborado, pero que no cabe dentro de ese derecho formular consultas o pedir informes sobre información que no obre en poder de la administración en un determinado soporte o que esta no haya elaborado.

El derecho de acceso a la información pública no comprende, por tanto, una facultad que lleve aparejada para la administración el deber de contestar a las preguntas y ruegos que se le exijan en unos términos concretos. No existe legalmente un deber para las administraciones de facilitar el contenido referido a las preguntas que se le presenten en cuestiones de su competencia (menos aún en las que no sean de su competencia). La administración tiene el deber de facilitar el acceso a la información que obre elaborada en su poder, es decir, que ya exista, pero no tiene el deber de responder a consultas o preguntas mediante la elaboración de respuestas, o de atender peticiones de informe y dictámenes mediante su elaboración al caso, etcétera.

Por ello, no se integran materialmente en el derecho de acceso a la información pública las múltiples preguntas que se contienen en el escrito de 4 de junio de 2018 a modo de interrogatorio, ni las solicitudes de informe sobre los refuerzos, provisión y criterios que emplea la Dirección General de Justicia en la gestión de su personal, ni los comentarios que muestran la disconformidad del sindicato con esta gestión, ni las exigencias, aunque sean retóricas (“explíquese” o “explíquense”), de especificar cuáles son los criterios y motivos sobre determinadas decisiones, ni las peticiones del primer guion del punto 4º, que tienen el carácter de una consulta jurídica, ni las preguntas sobre cuál va a ser la actuación futura, ni las peticiones de explicaciones sobre la política de jefaturas, la asignación del régimen de dedicación exclusiva o incompatibilidad, la aplicación del régimen retributivo, la declaración de situaciones administrativas, etcétera.

En su escrito de solicitud, la organización sindical no está ejerciendo su derecho de acceso a la información pública en los términos delimitados por la ley, sino que está promoviendo una actuación de formulación de preguntas y de exigencia de criterios y motivos que reflejan su disconformidad laboral con la política y gestión de personal de la Dirección General de Justicia del Gobierno de Navarra, sin que esta actuación esté

amparada por la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, o guarde relación con el derecho de acceso a la información pública tal y como lo concibe esta misma Ley Foral.

Por ello, como se ha señalado, debe desestimarse la reclamación, puesto que, aunque no hubiera contestado la Administración el contenido de las preguntas y requerimientos efectuadas, con esa inactividad no nace, por efecto del silencio positivo, un derecho del sindicato a ver estimada la petición por el transcurso del plazo máximo previsto para resolver y notificar (quince días hábiles) sin haberse recibido resolución expresa. Como dispone el artículo 30.2 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, no se tiene derecho a la información por silencio o inactividad administrativa si una norma con rango de ley impone expresamente la denegación, total o parcial, de la solicitud; y el artículo 28 de la misma Ley Foral excluye del derecho de acceso a la información pública la formulación de consultas y preguntas, las peticiones de elaboración de informes y dictámenes y la petición de elaboración de información que no sea preexistente.

Todo lo anterior lo es sin perjuicio del deber legal de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra de dar una respuesta por escrito a los escritos que le dirijan los ciudadanos, pues este deber de obtener una resolución expresa dentro del plazo previsto estaba establecido, para el caso de la solicitud de información de 4 de junio de 2018, en el artículo 7.2 b) de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, formando parte del derecho de los ciudadanos a una buena administración.

Sexto. Por análogos razonamientos, la tercera solicitud debe ser igualmente desestimada, en este caso por aplicación de la vigente Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El artículo 4 c) de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, define la información pública como “aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, generada por las Administraciones Públicas a las que se refiere esta ley foral o que estas posean”.

El artículo 30.1 de la misma Ley Foral reconoce el derecho de cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, ya sea a título individual y en su propio nombre, ya sea en representación y en el nombre de las organizaciones legalmente constituidas en las que se agrupen o que los representen, (...) a acceder, mediante solicitud propia, a la información pública, sin más limitaciones que las contempladas en esta ley foral”.

El artículo 37 de esta Ley Foral dispone que “serán inadmitidas a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes” que se refieran a información que la ley excluya del derecho de acceso, o que estén referidas a información que no obre en poder de la entidad, las peticiones de respuestas a consultas jurídicas o las peticiones de elaboración de informes o dictámenes, o que se refieran a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración (este último motivo se añade en la nueva ley foral vigente).

De estos preceptos, se deduce que la Ley Foral reconoce un derecho a obtener los documentos que obren en poder de la administración o que esta haya elaborado, y que no cabe formular consultas o pedir informes sobre información que no obre en poder de la administración o que esta no haya elaborado. También se deduce que no se tiene derecho a una información que deba reelaborarse o rehacerse a partir de la petición. El derecho de acceso a la información no comprende un derecho que lleve aparejado para la administración el deber de contestar a una exigencia de cuáles son los criterios que determinen el cese de personal interino en el caso de una unidad orgánica o de cuál es el amparo normativo en el que se sustenta la decisión adoptada. No existe un deber para las administraciones de responder al contenido de las preguntas o exigencias de criterios que se le formulen. La administración no tiene así el deber legal de responder consultas, preguntas, peticiones de informe, peticiones de dictamen, exigencias de criterios, respuesta de amparos normativos, etcétera. El derecho de acceso a la información pública no comprende, conforme a la Ley Foral, reiterando lo dispuesto en la ley foral precedente, el derecho a preguntar a la administración, con el deber recíproco para esta de contestar, sobre el contenido de fondo de la cuestión suscitada.

Por ello, no se integran materialmente en el derecho de acceso a la información pública las dos exigencias de respuesta que se contienen en el escrito de 14 de febrero de 2019, dirigidas a la Dirección General de Justicia acerca de decisiones en la gestión de su personal. La organización sindical no está ejerciendo su derecho de acceso a la información pública en ese escrito, sino que está desarrollando una actuación de formulación de exigencia de criterios y de consulta jurídica que refleja su disconformidad laboral con la gestión de personal de la Dirección General de Justicia del Gobierno de Navarra en relación con el cese de personal interino. Pero esta actuación del peticionario de la información no está amparada ni guarda relación con el derecho de acceso a la información pública tal y como lo concibe la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Por ello, como se ha señalado, debe desestimarse la reclamación, puesto que, aunque no hubiera contestado la Administración el contenido de las cuestiones suscitadas, con esa inactividad no nace, por efecto del silencio positivo, un derecho del sindicato a ver estimada la petición por el transcurso del plazo máximo previsto para resolver y notificar (quince días hábiles) sin haberse recibido resolución expresa. Como dispone el artículo 41.2 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, no se tiene derecho a la información por silencio o inactividad administrativa si una norma con rango de ley impone expresamente la denegación, total o parcial, de la solicitud, y el artículo 37 c) de la misma Ley Foral excluye del derecho de acceso a la información pública la formulación de consultas jurídicas y de peticiones de elaboración de informes o dictámenes, así como la elaboración de información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Todo lo anterior ha de entenderse dicho sin perjuicio del deber legal de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra de contestar por escrito a los escritos que le dirijan los ciudadanos, pues este deber de obtener una resolución expresa dentro del plazo previsto estaba establecido, para el caso de la solicitud de información de 14 de febrero de 2019, en el artículo 7.2 b) de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, formando parte del derecho de los ciudadanos a una buena administración.

En su virtud, siendo ponente don Francisco Javier Enériz Olaechea, el Consejo de Transparencia de Navarra, previa deliberación, y por unanimidad, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,

ACUERDA:

1º. Inadmitir a trámite la reclamación formulada por don XXXXXX, en calidad de Delegado Sindical de la central Comisiones Obreras en la Administración de Justicia de Navarra, ante la inexistencia de respuesta, por parte de la Dirección General de Justicia del Gobierno de Navarra, a su escrito presentado el 11 de marzo de 2016, en el que requería que se le informase sobre distintos extremos relacionados con una convocatoria de concurso de traslado para cubrir plazas vacantes.

2º. Desestimar la reclamación formulada por don XXXXXX, en calidad de Delegado Sindical de la central Comisiones Obreras en la Administración de Justicia de Navarra, ante la inexistencia de respuesta, por parte de la Dirección General de Justicia del Gobierno de Navarra, a sus escritos presentados el 4 de junio de 2018 y el 14 de febrero de 2019, en los que, respectivamente, se formulaban preguntas y ruegos

sobre puestos de libre designación, cobertura de plazas, jefaturas y puestos de libre designación y personal con destinos ajenos a la Administración de Justicia, y se exigía conocer los criterios seguidos en el cese de los funcionarios interinos que ocupaban las plazas en la Fiscalía con motivo del otorgamiento de destinos y toma de posesión como funcionarios de los aspirantes del Cuerpo de Auxilio Judicial (turno libre).

3º. Notificar este acuerdo a don XXXXXX, en su calidad de Delegado Sindical de la central Comisiones Obreras en la Administración de Justicia de Navarra, y al Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia (Dirección General de Justicia).

4º. Señalar que, contra este acuerdo, que pone fin a la vía administrativa, puede interponerse ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra recurso contencioso-administrativo en el plazo máximo de dos meses, contado desde el día siguiente al de la notificación del mismo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

5º. Publicar este acuerdo en el espacio web del Consejo de Transparencia de Navarra, previa notificación a las partes y disociación de los datos de carácter personal que figuran en el mismo, para su general conocimiento.

**El Presidente del Consejo de Transparencia de Navarra
Nafarroako Gardentasunaren Kontseiluako Lehendakaria**

(Consta firma en original)

Juan Luis Beltrán Aguirre