

JDO. CENTRAL CONT/ADMVO. N. 7 GOYA, 14 28001 MADRID

Equipo/usuario: FMG

Modelo: N11600 SENTENCIA DESESTIMATORIA N.I.G: 28079 29 3 2018 0000093

PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000003 /2018

P. Origen:

Clase: ADMINISTRACION DEL ESTADO DEMANDANTE: AGENCIA EFE SA

PROCURADOR:

CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO DEMANDADO:

PROCURADOR:

CODEMANDADO: SECCION SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS EN AGENCIA EFE

PROCURADOR:

SENTENCIA Nº 99/2018

En Madrid a treinta y uno de julio de dos mil dieciocho.

La Ilma. Sra. Dña. ANA MARÍA JIMENA CALLEJA Magistrado-Juez del Juzgado Central Contencioso-Administrativo nº 7, habiendo visto los presentes autos de PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000003/2018 seguidos ante este Juzgado, sobre ADMINISTRACION DEL ESTADO, entre partes, de una como recurrente AGENCIA EFE SA representada por la Procuradora , de otra CONSEJO DE TRANSPAR<u>ENCI</u>A Y BUEN GOBTERNO representada por el Procurador codemandada SECCIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS EN AGENCIA EFE, representada por la Procuradora

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: En fecha 18 de enero de 2018, fue turnado a este Juzgado el recurso que ha dado origen a las presentes actuaciones.

SEGUNDO: Después de ser admitido a trámite el recurso, reclamado el expediente administrativo y una vez recibido, se dio traslado del mismo a la parte recurrente para que formalizara la demanda, en la que, después de hacer



alegaciones y de invocar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando la estimación del recurso.

TERCERO: Presentada demanda, se dio traslado a la parte demandada para que la contestara y formalizara la oposición, lo que efectuó y, tras hacer las alegaciones que consideró e invocar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando se desestimaran las pretensiones de la parte demandante.

En fecha 27 de febrero de 2018 se personó la codemandada SECCIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS EN AGENCIA EFE, mediante escrito presentado por la Procuradora

, dando traslado a la misma de las actuaciones y oponiéndose igualmente a la estimación del recurso y, solicitando que se desestimaran las pretensiones de la parte demandante.

CUARTO: No habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba por ninguna de las partes, ni el trámite de conclusiones, se acordó quedaran los autos conclusos para sentencia.

QUINTO: En la tramitación del presente procedimiento se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO: Es objeto de este proceso la resolución del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 21 de noviembre de 2017, por la que se estima parcialmente la reclamación presentada por la Sección Sindical de CC.OO. en la AGENCIA EFE contra la AGENCIA EFE, SAU, S.M.E. en relación con la solicitud de información sobre el ERE seguido en la empresa, instando a dicha Agencia a suministrar a la Sección Sindical reclamante la siguiente información:

- El cuadro económico de evolución del ERE, según la página 17 del Informe Laes Nexia.
- La relación de ascendidos durante el ERE, tanto si están como si se han ido de Efe.
- La relación de los puestos que han quedado vacantes tras el ERE.
- La plantilla de trabajadores por delegaciones y departamentos al comienzo del ERE y al finalizar el mismo.

Con independencia de las alegaciones iniciales realizadas por la agencia actora en el expediente, que eran diversas y distintas, la cuestión debatida en este proceso, tal y como ha quedado delimitada en el escrito de interposición de recurso y la demanda, se contrae al ámbito temporal de la obligación de suministrar la información requerida, sosteniendo que "no tiene obligación de remitir por tratarse de hechos acaecidos con anterioridad (2012) a la



entrada en vigor de la LTAIBG en lo que a esa obligación se refiere", de manera que el único motivo de impugnación es la vulneración del principio de irretroactividad de las leyes y, en última instancia, el principio de seguridad jurídica, invocando en favor de su pretensión la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de este orden jurisdiccional de la Audiencia Nacional de 23 de octubre de 2017.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se opone a estimación del recurso invocando la inexistencia de infracción alguna de la Disposición Final Novena de la Ley 19/2013, alegando en primer término que la información solicitada está referida al expediente de regulación de empleo que, como está alegado en las actuaciones por la propia recurrente, "se inició en 2012 y ha finalizado en 2016", por lo que considera que la información a la que se refiere la resolución recurrida se encuentra comprendida, por razón temporal, en el ámbito de aplicación de la Ley 19/2013; añade que no obstante, el planteamiento de la demanda es contradictorio con el comportamiento previo de la propia entidad recurrente; y que, en cualquier caso, la información solicitada y reconocida por la resolución recurrida se encuentra comprendida dentro del derecho de acceso a la información conforme a la regulación aplicable, añadiendo que el acceso a la información encuentra su fundamento en el orden constitucional en el artículo 105.b) de la Constitución y ya había tenido desarrollo legal anterior a esta ley, por lo que concluye que no se está produciendo una aplicación retroactiva de esta Ley; por último, en relación con la citada SAN de 23 de octubre de 2017 señala que se refiere a un supuesto muy particular.

La Sección sindical de CCOO en la Agencia EFE S.A. se opone igualmente a la estimación del recurso, invocando en lo esencial los mismos argumentos que el CTBG.

SEGUNDO: Parece oportuno comenzar analizando la finalidad de la Ley de transparencia, los medios o instrumentos establecidos para lograr esa finalidad -y los medios coercitivos en caso de incumplimiento-, los sujetos obligados y el objeto de la obligación en cada caso.

Según el preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno, "la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos."



Por ello, el articulado comienza señalando que "esta Ley 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.

El título I de la Ley regula e incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas mediante un conjunto de previsiones que se recogen en dos capítulos diferenciados y desde una doble perspectiva: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública.

La denominada **publicidad activa** consiste en el establecimiento de una serie de obligaciones para los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del título I, que habrán de difundir determinada información sin esperar una solicitud concreta de los administrados. En este punto se incluyen datos sobre información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística.

Además, la Ley configura de forma amplia el **derecho de** acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos.

Así, el artículo 12 de la Ley dispone 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."

Según el artículo 13 "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 artículo 14 establece los **límites generales al derecho de acceso**, cuya aplicación deberá ser siempre "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".

Por su parte, el artículo 18 regula determinadas causas de inadmisión en los siguientes términos:



- "1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución
 motivada, las solicitudes:
- a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.
- **b)** Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.
- c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.
- d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.
- e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley."

Cabe señalar también que, en relación tanto con los límites generales como con las causas de inadmisión establecidas en el artículo 18, la STS, Sección 3ª, de 16 de octubre de 2017, Rec. 75/2017, considera de interés casacional establecer, con carácter general, que "la 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, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información."

TERCERO: Sentadas estas cuestiones generales sobre la finalidad y el ámbito de la Ley, debe recordarse que la norma general sobre la retroactividad de las disposiciones generales se contiene en el artículo 2.3 del Código Civil, que señala que las leyes no tendrán efecto retroactivo si no dispusieran lo contrario; para la interpretación y aplicación práctica de esta norma, resultan muy útiles las Disposiciones transitorias contenidas en el mismo Código Civil, que suelen inspirar las disposiciones transitorias de todas las leyes posteriores.

En este caso, la Ley 19/2013 establece en su Disposición Final 9ª varias normas sobre la entrada en vigor de la Ley, pero no contiene disposición transitoria alguna; esta disposición señala:

"La entrada en vigor de esta ley se producirá de acuerdo con las siguientes reglas:

- Las disposiciones previstas en el título II entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (el 10 de diciembre de 2013).
- El título preliminar, el título I y el título III entrarán en vigor al año de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».



- Los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispondrán de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley."

La jurisprudencia sobre retroactividad de las disposiciones generales *queda* perfectamente expuesta en la sentencia del Tribunal Supremo de 2 julio 2004; en esta sentencia se sistematiza la cuestión de la siguiente forma:

- "A) El Tribunal Constitucional, a partir de la sentencia 6/1983 (fundamento jurídico 3°) declara que el principio de artículo irretroactividad recogido en el 9.3 Constitución concierne sólo a las leyes sancionadoras no favorables y a las restrictivas de derechos individuales, y que esta última es una expresión que no puede confundirse con la doctrina de los derechos adquiridos (coincidiendo en este extremo con las sentencias del Tribunal Constitucional 27/1981, fundamento jurídico 10, y 42/1986, fundamento, jurídico 3°), de tal manera que, fuera de estos ámbitos, nada impide constitucionalmente al legislador dotar a la ley del ámbito de retroactividad que considere oportuno, entre otras razones, porque la interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones de congelación o petrificación del ordenamiento jurídico, consecuencias contrarias «a la concepción que fluye» del apartado 2º del mismo artículo 9.
- B) El principio de irretroactividad de los reglamentos (recogido hoy en el artículo 62.2 de la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común) viene siendo constantemente proclamado por la jurisprudencia, con arreglo a la cual resultan ineficaces, con nulidad absoluta, las normas reglamentarias retroactivas que sean restrictivas de derechos individuales (entre otras muchas, sentencia del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 1999).
- C) De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, que arranca de la sentencia 6/1983, de 4 de febrero, y se recoge en la jurisprudencia de esta Sala (sentencias del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1994, 22 de junio de 1994, 5 de febrero de 1996 y 15 de abril de 1997), ha de distinguirse entre una retroactividad de grado máximo -cuando se aplica la nueva norma a la relación o situación básica creada bajo el imperio de la norma antigua y a todos sus efectos consumados o no-, una retroactividad de grado medio -cuando la nueva norma se aplica a los efectos nacidos con anterioridad pero aún no consumados o agotados- y una retroactividad de grado mínimo -cuando la nueva norma sólo tiene efectos para el futuro aunque la relación o situación básica haya surgido conforme a la anterior-.
- D) Esta retroactividad de carácter mínimo es excluida por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo de la retroactividad en sentido propio, ya que la norma afecta a situaciones o relaciones jurídicas actuales no concluidas (sentencias del Tribunal Constitucional 42/1986, 99/1987, 227/1988, 210/1990 y 182/1997, entre otras, y sentencias del



Tribunal Supremo de 18 de marzo de 1995, 15 de abril de 1997 y 17 de mayo de 1999, entre otras muchas)."

En este caso resulta de las alegaciones de la actora que pretende una irretroactividad absoluta, de grado máximo, que no se compadece con la *doctrina* señalada sobre retroactividad ni con el mismo concepto de información pública recogido en el artículo 13 de la Ley que configura el objeto de la obligación de proporcionar esa información.

Desde el primer punto de vista, es decir, el ámbito propio de la regla general de irretroactividad, debe considerarse que la obligación de proporcionar determinada información de modo que satisfaga el derecho de acceso a la información pública en los términos configurados ex novo por la Ley 19/2013, solo será exigible desde la entrada en vigor de la Ley; ahora bien, el objeto de esa obligación no puede limitarse estrictamente a la información generada desde ese momento, sino que, en aplicación recta de la doctrina señalada, debe necesariamente incluir los hechos -e información consecuente-, ocurridos o realizados con anterioridad -retroactividad de carácter mínimo-.

A la misma conclusión puede llegarse analizando el concepto de información pública contenido en el artículo 13 de la Ley, es decir, "los contenidos o documentos (...) 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", precepto que debe interpretarse en el sentido apuntado, considerando que incluye toda la información que, en el momento de entrada en vigor de la Ley, obre en poder del sujeto obligado, con independencia del momento en que se haya generado o producido.

ello sin perjuicio de que en una aplicación proporcionada de alguna de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18, particularmente el carácter abusivo de la solicitud, pueda limitarse o denegarse el acceso determinada documentación que, por su fecha, carezca de interés o no satisfaga ninguna de las finalidades previstas, pero tampoco sería el caso del supuesto enjuiciado, en el que además, el ERE al que se refiere la información solicitada concluyó cuando ya la Ley había entrado en vigor.

En consecuencia, y no considerando aplicable a este supuesto la solución alcanzada en la citada SAN de 23 de octubre de 2017, debe desestimarse el presente recurso.

CUARTO: Las costas procesales deben imponerse a la parte recurrente pos aplicación del criterio de vencimiento objetivo establecido en el artículo 139 LJCA.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación



FALLO que desestimando el recurso contencioso administrat la Procuradora de los por tribunales tribunales , en nombre y representación de AGENCIA EFE, S.A., contra la resolución del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 21 de noviembre de 2017, por la que se estima parcialmente la reclamación presentada por la Sección Sindical de CC.00. en la AGENCIA EFE, en relación con la solicitud de información sobre el ERE seguido en la empresa, instando a dicha Agencia a suministrar a la Sección Sindical reclamante parte de la información solicitada, debo declarar y declaro que dicha resolución es ajustada a derecho; con imposición a la parte recurrente de las costas procesales causadas en esta instancia.

Contra esta sentencia cabe recurso de apelación en ambos efectos, a interponer ante este mismo Juzgado en el plazo de quince días desde su notificación.

Así lo pronuncio, mando y firmo.



DILIGENCIA DE PUBLICACIÓN Y NOTIFICACIÓN.— La extiendo yo, la Letrada de la Administración de Justicia, para hacer constar que, después de haber sido firmada digitalmente la anterior sentencia por la Ilma. Sra. Magistrado-Juez de este Juzgado, que la ha dictado, se procede a su publicación, notificándose a las partes y dándosele la publicidad en la forma permitida y ordenada en la Constitución y las leyes, de conformidad con el art. 212,1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Doy fe.