



Resolución 204/2019, de 30 de diciembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-0143/2018 / reclamación frente a la denegación parcial de una solicitud de información pública presentada por XXX, en calidad de XXX, ante la, entonces, Consejería de Agricultura y Ganadería

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 9 de mayo de 2018, tuvo entrada en el Registro de la Administración autonómica una solicitud de información pública dirigida por XXX, en calidad de XXX, a la, entonces, Consejería de Agricultura y Ganadería. En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“SOLICITAMOS CONOCER

PRIMERO.- ¿Cuántos puestos de Funcionarios de Servicios Centrales, que pueden ser ocupados en la modalidad de libre designación, hay en su Consejería?

SEGUNDO.- ¿Cuántas de estas plazas de libre designación están ocupadas por un sistema que no haya sido el de un concurso de méritos publicado en el BOCYL, incluyéndose los casos de atribución temporal de funciones, acumulación de funciones, sustitución temporal o cualquier otra modalidad, que no haya sido publicada en el BOCYL?”

Esta petición fue respondida a través de una comunicación, de fecha 29 de mayo de 2018, del Secretario General de la Consejería indicada, en la cual se puso de manifiesto al solicitante lo que se transcribe a continuación:

“Primero.- A la pregunta relativa a cuántos puestos de funcionarios de Servicios Céntrales, que pueden ser ocupadas en la modalidad de libre designación, hay en la Consejería, se informa que en el Portal de Gobierno Abierto, dentro del espacio



dedicado a Transparencia Institucional, Organizativa y de Planificación, en el apartado empleados públicos, se publica la información correspondiente a las plazas de libre designación ocupadas a 1 de enero de 2018, diferenciadas por Consejerías, Delegaciones Territoriales y Organismos Autónomos, y con indicación del tipo de puesto, número de puestos, grupo, nivel, complemento específico y localidad.

Se puede acceder a esta información a través del siguiente enlace: <https://gobiernoabierto.jcyl.es/web/jcyl/GobiernoAbierto/es/Plantilla100/1284485237165///>.

Segundo.- A la pregunta relativa a cuántas de estas plazas de libre designación están ocupadas por un sistema que no haya sido el de un concurso de méritos publicado en el BOCYL, incluyéndose los casos de atribución temporal de funciones, acumulación de funciones, sustitución temporal o cualquier otra modalidad, que no haya sido publicada en el BOCYL, le participo que ninguna de esas plazas se han ocupado mediante el sistema de un concurso de mérito, puesto que las mismas se proveen, como su propio nombre indica, a través del otro sistema previsto en el artículo 48 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León: la libre designación”.

Segundo.- Con fecha 19 de julio de 2018, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por XXX, en calidad de XXX, frente a la respuesta obtenida a la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos a la, entonces, Consejería de Agricultura y Ganadería poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a aquella.

Como respuesta a nuestra petición, la Consejería indicada nos remitió una copia de la solicitud de información formulada por XXX el 9 de mayo de 2018, así como de la información remitida por el Secretario General de la Consejería de Agricultura y Ganadería el 29 de mayo del mismo año (documentos ambos que ya obraban en el expediente de reclamación), añadiendo que se consideraba que se había facilitado al solicitante información completa sobre las cuestiones planteadas en su petición.



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 (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

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

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



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 la misma persona que se dirigió, en su día, en solicitud de información a la, entonces, Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, y lo hizo en el ejercicio de la misma representación que ha quedado acreditada ante esta Comisión.

Cuarto.- El objeto de la presente reclamación es la respuesta proporcionada, con fecha 29 de mayo de 2018, por el Secretario General de la, entonces, Consejería de Agricultura y Ganadería al solicitante de la información pública identificada en el escrito referido en el expositivo primero de los antecedentes. En este sentido, aunque es cierto que tal respuesta no guarda la forma de una Resolución administrativa en el sentido dispuesto en los artículos 20 de la LTAIBG y 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ni fue adoptada por el órgano competente para ello (el titular de la Consejería, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.1 a) de la Ley 3/2015, de 4 de marzo), es indudable que aquella contestación incorporó la decisión adoptada acerca del acceso a la información solicitada que aquí se impugna.

La reclamación fue presentada ante esta Comisión de Transparencia una vez transcurrido el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la fecha de la respuesta señalada (no consta en esta Comisión la fecha de la notificación de esta comunicación), previsto en el artículo 24.2 de la LTAIBG.

No obstante, puesto que en la citada comunicación no se expresaban los recursos que procedían en vía administrativa y judicial frente a la decisión contenida en la misma (por tanto, tampoco se hacía referencia a la posibilidad de interponer la presente reclamación en materia de derecho de acceso a la información pública ante esta Comisión de Transparencia), resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 40.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y, en consecuencia, aquella notificación defectuosa solo surtió efecto a partir de la presentación de la reclamación que ahora se resuelve.

Quinto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, conviene recordar que la LTAIBG, de conformidad con lo dispuesto 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 señalar que el artículo 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”*.

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



administrativo. En 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.

En este caso, además, resulta de aplicación lo dispuesto 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, al tratarse de una solicitud de información dirigida a una Consejería integrante de la Administración General de la Comunidad.

En este supuesto, recibida la solicitud de información pública indicada, la Consejería de Agricultura y Ganadería no actuó, desde un punto de vista formal, de acuerdo con lo señalado en los preceptos citados.

Sexto.- A la vista de la normativa referenciada, procede analizar la corrección jurídica de la decisión adoptada en su día por la, entonces, Consejería de Agricultura y Ganadería, diferenciando para ello las dos peticiones contenidas en el escrito de solicitud inicial.

El objeto de la primera de ellas era conocer los puestos de funcionarios de los servicios centrales de la Administración autonómica cuyo procedimiento de provisión era el de libre designación.

Esta primera petición fue resuelta a través de una remisión al enlace del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, mediante el cual se puede acceder a la información de las Relaciones de Puestos de Trabajo de las Consejerías de Comunidad, incluida la de la actual Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

A la publicación de estas Relaciones de Puestos de Trabajo ya se refirió la Comisión de Transparencia de Castilla y León en su Resolución 127/2017, de 17 de noviembre (expediente CT-0031/2017) dirigida a la Consejería de la Presidencia. Tras diversas vicisitudes ocurridas en el curso de la ejecución de esta Resolución por parte de la Consejería citada, se concluyó que se había procedido a publicar las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración autonómica de tal forma que era posible conocer fácilmente los datos incluidos en aquellas. Entre tales datos se encuentra el del procedimiento de provisión de los puestos de trabajo.



En consecuencia, se puede afirmar que, en la actualidad, esta primera petición de información (puestos de trabajo de funcionarios de servicios centrales cuyo procedimiento de provisión es el de libre designación) se atiende correctamente indicando al solicitante cómo puede acceder a la información contenida en la Relación de Puestos de Trabajo consolidada de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, publicada en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta Castilla y León (<https://empleopublico.jcyl.es/web/es/relaciones-puestos-trabajo-consolidadas.html>).

En este caso, la formalización del acceso a la información tuvo lugar de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 22 de la LTAIBG, mediante la indicación al solicitante de la vía para acceder a la publicación de la información pedida.

Séptimo.- Distinta debe ser la postura respecto a la segunda petición de información contenida en la solicitud señalada en el expositivo primero de los antecedentes. Aunque los términos en los que se encontraba planteada esta petición no eran precisos (parece referirse a la ocupación por concurso de plazas cuyo procedimiento de provisión es el de libre designación), resulta bastante evidente que lo solicitado aquí es la identificación de aquellos puestos de funcionarios de los servicios centrales de la Administración autonómica cuyo procedimiento de provisión es el de libre designación que se encuentren cubiertos por alguno de los sistemas de provisión de carácter temporal recogidos en el artículo 56 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, o cuyas funciones estén siendo desempeñadas por un funcionario en virtud de una atribución temporal de funciones, regulada en el artículo 56 bis de aquella Ley.

Obsérvese que en la solicitud de información se indicaba expresamente que la misma se refiere a sistemas de cobertura del puesto de trabajo respecto de los cuales no se realiza publicación alguna en el *Boletín Oficial de Castilla y León*, ausencia de publicación que resulta común a aquellos sistemas de provisión temporal y que los diferencia del procedimiento de libre designación cuya convocatoria y resolución son objeto de publicidad oficial.

Esta información concreta (puestos de funcionarios de los servicios centrales de la Administración autonómica cuyo procedimiento de provisión es el de libre designación que se encuentren cubiertos por alguno de los sistemas de provisión de carácter temporal o cuyas funciones estén siendo desempeñadas por un funcionario en virtud de una atribución temporal de funciones) no se encuentra incluida en la publicación de las Relaciones de



Puestos de Trabajo. Sin embargo, también constituye información pública a juicio de esta Comisión y, por tanto, debe ser proporcionada al solicitante, sin que se observe que este acceso supere ninguno de los límites previstos en los artículos 14 y 15 la LTAIBG, ni que concurra aquí ninguna de las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública recogidas en el artículo 18 de la misma Ley.

Más en concreto, respecto a la posible aplicación a este caso de la causa de inadmisión de las solicitudes de información pública recogida en los artículos 18.1 c) de la LTAIBG y 6 del Decreto 7/2016, de 17 de marzo (necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración para divulgar la información solicitada), procede señalar que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre de 2017, señaló lo siguiente en su fundamento jurídico cuarto:

“Cualquier pronunciamiento sobre las «causas de inadmisión» que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c/ de dicho artículo (que se refiere a solicitudes «relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración») 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 nº 6 cuando señala: que en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como un 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 ese 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.

Esa 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”.

En el mismo fundamento jurídico el Tribunal Supremo señala acerca de la causa de inadmisión relativa a la acción de reelaboración lo siguiente:

“(...) Pues bien, una vez más compartimos el parecer del Juzgado Central nº 6 cuando señala en su sentencia (F.J. 3º) que la Corporación RTVE «... no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición». Y añade el Juzgado Central que «...La información que se solicita ha de encontrarse en los documentos contables y presupuestarios de la entidad, y no se aprecia que para su suministro exija de una labor previa de reelaboración específica o someter a un tratamiento previo de la información con que se cuenta para obtener algo diferente de lo que se tiene, más allá de constatar las distintas partidas en que se contengan los datos de los gastos efectuados para participar en el festival de Eurovisión 2015, y en su caso la mera adición de las mismas».

Dicho de otro modo; nada indica que el tipo de información que se solicitaba requiriese algún tipo reelaboración salvo, en su caso, la mera suma de las diversas partidas de gastos; y, en todo caso, la parte recurrente no ha aportado prueba o justificación alguna de que resultase necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información”.

En relación con esta causa de inadmisión, el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, emitido por la Presidencia del Consejo al amparo de lo dispuesto en el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, ha manifestado lo siguiente:

“En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: «volver a



elaborar algo». Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.

Si por reelaboración se aceptara la mera agregación o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como derecho a la información”.

Por tanto, de acuerdo con la interpretación señalada del concepto “reelaboración”, que viene manteniendo también esta Comisión de Transparencia de Castilla y León en numerosas Resoluciones (entre otras, Resolución 122/2017, de 3 de noviembre, expediente de reclamación CT-0089/2017; Resolución 225/2018, de 28 de diciembre, expediente CT-0158/2018; o, en fin, Resolución 112/2019, de 7 de junio, expediente CT-262/2018) aunque no existiera en el supuesto aquí planteado un documento específico que integrara la relación de puestos de funcionarios de los servicios centrales de la Administración autonómica cuyo procedimiento de provisión es el de libre designación que se encuentren cubiertos por alguno de los sistemas de provisión de carácter temporal o cuyas funciones estén siendo desempeñadas por un funcionario en virtud de una atribución temporal de funciones, proporcionar la información solicitada en este caso no implicaría, a juicio de esta Comisión, una acción de reelaboración en el sentido expuesto en el precitado artículo 18.1 c).

Octavo.- En definitiva, la información solicitada por el reclamante fue concedida por la actual Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural solo parcialmente en la parte referida a los puestos de trabajo de funcionarios de servicios centrales cuyo procedimiento de provisión es la libre designación, por remisión a la publicación de la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo.

Sin embargo, en la parte relativa a los puestos de funcionarios de los servicios centrales de la Administración autonómica cuyo procedimiento de provisión es el de libre designación que se encuentren cubiertos por alguno de los sistemas de provisión de carácter temporal o cuyas funciones estén siendo desempeñadas por un funcionario en virtud de una atribución temporal de funciones, la información no se ha concedido, no observando esta Comisión que esta petición concreta deba ser denegada en aplicación de lo dispuesto en la LTAIBG.



En cuanto a la formalización del acceso a esta información, esta debe tener lugar, previo reconocimiento del derecho a este acceso mediante Orden del titular de la Consejería, a través de la remisión de aquella a la dirección postal que sea utilizada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural para sus comunicaciones con la XXX.

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 parcialmente la reclamación frente a la denegación parcial de una solicitud de información pública presentada por XXX, en calidad de XXX, ante la, entonces, Consejería de Agricultura y Ganadería

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, el titular de la actual Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural debe adoptar una Orden reconociendo al solicitante su **derecho a acceder a la información consistente en la identificación de aquellos puestos de funcionarios de los servicios centrales de la Administración autonómica cuyo procedimiento de provisión es el de libre designación que se encuentren cubiertos por un sistema de provisión de carácter temporal o cuyas funciones estén siendo desempeñadas por un funcionario en virtud de una atribución temporal de funciones**, y, en consecuencia, remitir esta información a la XXX.

Tercero.- Notificar esta Resolución a XXX, como XXX, y a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

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



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el 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