

Resolución 207/2019, de 30 de diciembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-0146/2018 / reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por XXX, en calidad de Presidente de la XXX, ante la, entonces, Consejería de Fomento y Medio Ambiente

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 Presidente de la XXX, a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. 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?”

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 Presidente de la XXX, frente a la desestimación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la ausencia de resolución expresa que había dado lugar a aquella.



Como respuesta a nuestra petición, la Consejería indicada nos remitió una copia de una comunicación, de fecha 30 de mayo de 2018, dirigida por su Secretario General a la Junta de Personal de Servicios Centrales, en la cual se indicaba lo que se transcribe a continuación:

“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/Plantilla100/128448523716>.

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”.

No consta la notificación de esta comunicación a la Junta de Personal de Servicios Centrales.

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 Fomento y Medio Ambiente 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 denegación presunta de la solicitud de información pública referida en el expositivo primero. En este sentido, si bien es cierto que, pedida por esta Comisión la correspondiente información a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, esta nos remitió una copia de una comunicación dirigida con fecha 30 de mayo de 2018 a la XXX, lo cierto es que tal comunicación no debió ser recibida por esta, considerando que, con fecha 19 de julio de 2018, se interpuso la reclamación frente a la falta de respuesta a la petición de información inicial.



Por tanto, respecto al plazo para la formulación de la presente reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, es, en principio, de un mes a contar desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. No obstante, con carácter general, respecto al plazo para reclamar frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a la información pública, compartimos el criterio manifestado por el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, donde, partiendo de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y de las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición, se concluye que no se encuentran sujetas a plazo las reclamaciones que se presenten frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a información pública.

En cualquier caso, la respuesta de la Secretaria General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, cuya debida notificación no consta, 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), a pesar de que sí incorpora una decisión acerca del acceso a la información solicitada.

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 Presidente de la 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 Fomento y Medio Ambiente 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 determinar la decisión que deba ser adoptada por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente a la vista de la solicitud de información pública presentada, diferenciando para ello las dos peticiones contenidas en esta.

El objeto de la primera de ellas era conocer los puestos de funcionarios de los servicios centrales de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente cuyo procedimiento de provisión era el de libre designación.

Esta primera petición puede ser 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 la Comunidad, incluida la de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

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 Fomento y Medio Ambiente, 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 tiene 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.



Por tanto, desde un punto de vista material, en la comunicación de la Secretaria General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente cuya notificación no se ha acreditado, se había atendido correctamente esta primera petición.

Séptimo.- A diferencia de lo señalado en el fundamento anterior, esta Comisión no comparte la postura mantenida en la citada comunicación de la Secretaria General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente 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, debe ser resuelta expresamente por el titular de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente la solicitud de información pública referida en el expositivo primero de los antecedentes, reconociendo al solicitante su derecho a acceder a la información pedida.

En cuanto a la formalización del acceso a esta información, la relativa a los puestos de funcionarios de los servicios centrales de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente cuyo procedimiento de provisión sea el de libre designación puede tener lugar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.3 de la LTAIBG, a través de la indicación del enlace concreto del Portal de Gobierno Abierto que aloja la información correspondiente a la Relación de Puestos de Trabajo consolidado de aquella Consejería.

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 se puede conceder a través de su remisión a la dirección postal que sea utilizada por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente 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 la reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por XXX, en calidad de Presidente de la XXX, ante la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, el titular de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente debe adoptar una Orden reconociendo al solicitante su **derecho a acceder a la información consistente en:**

- **identificación de aquellos puestos de funcionarios de los servicios centrales de la citada Consejería cuyo procedimiento de provisión es el de libre designación; y**
- **dentro de estos puestos, relación de los 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.**

La formalización de este acceso puede tener lugar, en el primer caso, indicando el enlace concreto del Portal de Gobierno Abierto que aloja la información correspondiente a la Relación de Puestos de Trabajo consolidado de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente; y en el segundo, remitiendo la información a la dirección postal que sea utilizada por la Consejería indicada para sus comunicaciones con la XXX.

Tercero.- Notificar esta Resolución a XXX, como Presidente de la XXX, y a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

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