



Resolución 183/2022, de 18 de octubre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-214/2022 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante la Consejería de la Presidencia

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 4 de junio de 2022, D. XXX presentó una solicitud de información pública dirigida a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León. En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“El número de comisiones de servicio (y años de duración) vigentes por cada categoría de clasificación al menor nivel posible (cuerpo y escala, competencia funcional...) referidas a todo el personal al servicio de la Junta de Castilla y León (personal funcionario, estatutario y laboral) a la fecha más próxima a diciembre de 2021.

Solicito que esta información se facilite en formato electrónico, como una tabla excel de doble entrada: categoría de clasificación (filas) y número de años (columnas), expresándose en cada celdilla el número total de comisiones de servicio”.

La solicitud indicada fue inadmitida a trámite mediante Orden de 20 de junio de 2022, de la Consejería de la Presidencia, al apreciarse la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, relativa a las solicitudes de información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Segundo.- Con fecha 30 de junio de 2022, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX frente a la Orden de 20 de junio de 2022 indicada en el expositivo anterior.



Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, esta Comisión de Transparencia se dirigió a la Consejería de la Presidencia, poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 21 de septiembre de 2022, se recibió la contestación de la Consejería de la Presidencia a nuestra solicitud de informe, indicándose en esta lo siguiente:

“Dicha solicitud fue contestada señalando que en la página web de la Junta de Castilla y León en el apartado «Gobierno Abierto-Datos Abiertos», están publicadas las Relaciones de Puestos de Trabajo tanto de personal funcionario y laboral en Administración General y Organismos Autónomos de la Comunidad, en formatos conocidos que facilitan la reutilización (formato Excel) y que, entre otra información de cada puesto, se recoge la forma de ocupación (comisiones de servicio).

Por lo tanto, a través de la página web el interesado puede acceder a toda la información a excepción de los años de duración (fecha de inicio) de las comisiones de servicio que no aparecen publicadas y cuya remisión supondría una acción previa de reelaboración por lo que, es de aplicación el art 18.1 apartado d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece como causa de inadmisión las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.

Junto al informe, se acompañó copia del expediente de la Consejería de la Presidencia, entre cuya documentación se incluye la solicitud de información que ha dado lugar a esta reclamación y la Orden de 20 de junio de 2022, de la Consejería de la Presidencia, por la que fue inadmitida a trámite aquella solicitud de información.

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

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

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 fue la misma persona que presentó la solicitud de información pública que dio lugar a esta impugnación.

Cuarto.- Por lo que respecta al tiempo y forma de presentación de la reclamación, hay que tener en consideración lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, según el cual:

“La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo”.

Por otro lado, el artículo 20.1 de la LTAIBG establece:



“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo haga necesario y previa notificación al solicitante”.

En este supuesto concreto, la reclamación frente a la Orden de 20 de junio de 2022 se presentó ante esta Comisión de Transparencia el 30 de junio de 2022, y, por lo tanto, fue formulada en tiempo y forma.

Quinto.- En cuanto a la cuestión de fondo de la reclamación formulada, hay que partir de que el artículo 13 de la LTAIBG 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”.*

En este supuesto concreto, la solicitud de la información está relacionada con las comisiones de servicio vigentes del personal al servicio de la Junta de Castilla y León a la fecha más próxima a diciembre de 2021, incluyéndose la fecha en la que se iniciaron estas (*“años de duración”*), información que necesariamente debe ser calificada de información pública. A tal efecto, como señala el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, en la Sentencia 1519/2020, de 12 Noviembre 2020 (Fundamento de Derecho Cuarto), refiriéndose a la definición que da el artículo 13 de la LTAIBG de información pública, *“esta delimitación objetiva del derecho de acceso se extiende de forma amplia, más allá de los documentos y la forma escrita, a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurren los presupuestos de que dichos documentos o contenidos se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG, por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.*

Teniendo en consideración la competencia atribuida a la Consejería de la Presidencia respecto a la planificación de los recursos humanos de la Administración autonómica conforme a lo previsto en el artículo 1. b) del Decreto 6/2022, de 5 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, no cabe duda de que la información solicitada tiene que estar a disposición de dicha Consejería, incluyéndose la fecha de inicio de las comisiones vigentes.

Con relación a todo ello, en la Orden de 20 de junio de 2022, de la Consejería de la Presidencia, por la que fue inadmitida a trámite la solicitud de información pública, por una parte, se remite a los datos que pueden ser obtenidos a través de la página web de la



Junta de Castilla y León, en el apartado de “Gobierno Abierto-Datos Abiertos”, en el que están publicadas las relaciones de puestos de trabajo actuales, del personal funcionario y laboral, en la Administración General y en los Organismos Autónomos de la Comunidad, incluyéndose en esas relaciones el dato correspondiente a la forma de provisión de cada puesto según lo previsto en las Relaciones de Puestos de Trabajo, esto es, si deben cubrirse por concurso, concurso específico o por libre designación (https://datosabiertos.jcyl.es/web/jcyl/RISP/es/PlantillaBuscadorContenidos/1284162055979/Dataset/1284208114438/_?p0=false&p2=Dataset&tituloc=true&q=relaciones+puestos+de+trabajo&aceptar=Buscar).

Al margen de ello, tanto en la Orden de 20 de junio de 2022, de la Consejería de la Presidencia, como en el informe remitido a esta Comisión de Transparencia, se indica que, respecto al resto de la información solicitada por el ahora reclamante, sería precisa una acción previa de reelaboración. En concreto, dicha acción de reelaboración sería necesaria, según la argumentación de la Consejería de la Presidencia, para fijar las fechas de inicio de las comisiones vigentes, lo que permitiría dar respuesta al interés manifestado por el solicitante de la información pública con relación a los “*años de duración*” de las comisiones; siendo lo cierto que, en las Relaciones de Puestos de Trabajo del personal de la Administración General y de los Organismos Autónomos, no se especifican las coberturas temporales de los puestos mediante comisiones de servicios.

En definitiva, la remisión realizada a la página web de la Junta de Castilla y León no permite dar satisfacción a la solicitud de información pública dirigida a la Consejería de la Presidencia, debiendo, en su caso, hacerse la remisión al concreto enlace que permitiera acceder de forma directa al contenido concreto de la información solicitada.

Ello nos lleva a considerar si concurre alguno de los límites o causas de inadmisión previstos en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAIBG, y, en particular, la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, esto es, la aplicable a aquellas solicitudes “*relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*”, siendo esta causa la que, en definitiva, constituye el fundamento de la inadmisión a trámite de la solicitud de información pública contra la que se ha presentado la reclamación.

En el fundamento jurídico cuarto de dicha Orden de la Consejería de la Presidencia, se hace alusión al Criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, relativo a las “*Causas de inadmisión de solicitudes de información: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. (Artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013*”, en el que se señala 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»”.

Y también la Orden de la Consejería de la Presidencia reproduce parte del contenido de dicho Criterio Interpretativo, según el cual:

“... el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada”.

Del mismo modo, la Consejería de la Presidencia, en el mismo fundamento jurídico de su Orden de inadmisión de la solicitud de información pública, se remite a la interpretación que del concepto de reelaboración han realizado los Tribunales de Justicia, entre otras la Sentencia nº 29/2017, de 24 de enero, dictada en el recurso de apelación 63/2016 por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional, donde se señala que *“el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado artículo 18. c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella (...)”.*

Pues bien, acoge esta Comisión de Transparencia los criterios que anteriormente se han expuesto, dado que, de hecho, son los aplicados en sus Resoluciones; sin embargo, en el caso que nos ocupa, no se puede compartir la conclusión a la que ha llegado la Consejería de la Presidencia en cuanto a la concurrencia de la necesidad de reelaboración a la que se refiere el artículo 18.1.c) de la LTAIBG.

A tal efecto, hay que tener en cuenta que la información solicitada está directamente relacionada con las competencias de la Consejería de la Presidencia, que, en el ejercicio ordinario de sus funciones, debe tener en cada momento la posibilidad de



concretar los puestos de la Administración General y de los Organismos Autónomos cubiertos por sistemas de provisión temporal y, en concreto, a través de las comisiones de servicios. Tratándose de información íntimamente relacionada con las funciones de la Administración a la que se pide, la simple alegación de la inexistencia de una documentación que pueda facilitarse para el conocimiento de la misma, llevaría a restringir el derecho de acceso a la información pública más allá de los límites razonables. En efecto, habría que hablar de una quiebra en la transparencia a la que debe estar sujeta la Administración, si a cualquier ciudadano no le fuera posible conocer, en un momento dado, un dato como el de los puestos que están cubiertos a través de comisiones de servicios, aun dirigiéndose a la Administración que, por sus competencias, necesariamente tendría que estar en disposición de concretar la información.

Por otro lado, cierto es que la inexistencia de un documento, en el que expresamente puedan estar reflejadas las comisiones de servicios vigentes y la antigüedad de las mismas, requiere un trabajo específico y de cierta exigencia, máxime cuando la información solicitada engloba a todo el personal de la Junta de Castilla y León; pero, como se señala en el Criterio interpretativo CI/007/2015 del CTBG al que ya se ha hecho referencia, ello tampoco puede identificarse automáticamente con un supuesto de reelaboración, sin perjuicio de que, en su caso, pudiera tener aplicación el artículo 20.1 de la LTAIBG, según el cual, el plazo máximo de un mes, desde la recepción de la solicitud de información pública, para la notificación de la resolución correspondiente, pudiera haber sido ampliado por otro mes *“en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”*.

Asimismo, en la Orden de la Consejería de la Presidencia objeto de esta impugnación tampoco se concretan los motivos por los que la tarea de elaboración del documento en el que se refleje la información solicitada pudiera resultar tan dificultosa, ya fuera por la extensión de la misma, por la necesidad de acudir a diferentes fuentes, por la inexistencia de bases de datos automatizadas, la falta de medios técnicos o personales, o por cualquier otra circunstancia similar. Sin embargo, esa justificación de la concreta causa de inadmisión resultaría necesaria para poder ser aplicada puesto que, en relación con la aplicación general de los límites y de las causas de inadmisión recogidas en los artículos 14 y 18 de la LTAIBG, respectivamente, el Tribunal Supremo puso de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre, lo siguiente:

“Cuarto.- Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.

Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central n.º 6 cuando



señala que: en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como auténtico derecho público subjetivo, al establecer que «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley» (Artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia este derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información - derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Esta formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 (...)”.

Esta interpretación “*estricta, cuando no restrictiva*” de las limitaciones al derecho de acceso a la información pública, ha sido de nuevo mantenida por el Tribunal Supremo en sus Sentencias núm. 1768/2019, de 16 de diciembre, núm. 306/2020, de 3 de marzo, y núm. 748/2020, de 11 de junio.

Por otro lado, con ocasión de la tramitación de otros expedientes por parte de esta Comisión de Transparencia (CT-0143/2018, CT-0144/2018, CT-0145/2018 CT-0146/2018, CT-0147/2018, CT-0148/2018, CT-0149/2018, CT-0150/2018 y CT-0151/2018), y en cumplimiento de las Resoluciones dictadas por la misma, que fueron dirigidas a las entonces Consejerías de Agricultura y Ganadería, Empleo, Fomento y Medio Ambiente, Economía y Hacienda, Sanidad, Educación, Familia e Igualdad de Oportunidades y Cultura y Turismo, respectivamente), estas acabaron por facilitar al reclamante la información relativa a puestos de personal (en estos casos de funcionarios de los servicios centrales de la Administración autonómica cuyo procedimiento era el de libre designación), cubiertos por un sistema de provisión de carácter temporal o cuyas funciones estuvieran siendo desempeñadas por un funcionario en virtud de una atribución temporal de funciones. De este modo, aunque, en el caso de la reclamación que ahora nos ocupa, la información solicitada tiene una mayor amplitud, por referirse a todo el personal de la Junta de Castilla y León, la posibilidad de su obtención resulta plenamente constatada aunque pueda requerir un mayor espacio de tiempo.



Por cuanto se ha expuesto, la reclamación debe tener favorable acogida, debiendo la Consejería de la Presidencia emitir una resolución en virtud de la cual se facilite al reclamante la información que ha solicitado.

Sexto.- El artículo 22.1 de la LTAIBG establece que:

“El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”.

Asimismo, el artículo 22.4 de la misma Ley dispone que:

“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la transposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable”.

En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio, y prevé, de forma específica, la posibilidad de que tal acceso se produzca a través de la expedición de copias o facilitando determinados formatos, sin perjuicio de que esta se realice, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, previa disociación de los datos de carácter personal que, en su caso, aparezcan en los documentos, y pueda dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la normativa aplicable.

En el caso que aquí nos ocupa, en la solicitud de acceso a la información pública, el solicitante opta por el soporte electrónico para recibir la misma, por lo que por esta vía ha remitirse en esta caso la información a través de un archivo en formato Excel.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante la Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León.



Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, la Consejería de la Presidencia debe facilitar al reclamante, en formato Excel, el archivo en el que se concreten las comisiones de servicio vigentes por cada categoría de clasificación, referidas a todo el personal al servicio de la Junta de Castilla y León, y a fecha más próxima al mes de diciembre de 2021, así como la antigüedad de tales comisiones.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la reclamación, y a la Consejería de la Presidencia.

Cuarto.- 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 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