



Resolución 357/2025, de 17 de noviembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: Expediente CT-13/2024 / Reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 10 de diciembre de 2023, tuvo registro de entrada en la Dirección General de Transparencia y Buen gobierno de la Junta de Castilla y León una solicitud de información pública presentada por D. XXX. El objeto de esta petición se formuló en los siguientes términos:

“El nombre de todos los IES (Institutos de Educación Secundaria) de la provincia de Ávila, en los que se estén computando durante el presente curso 2023/2024 en los horarios individuales del profesorado, las horas complementarias denominadas «Guardia de Recreo» como un periodo complementario recogido en su horario individual, cuando legalmente es medio periodo complementario.

Solicito dicha información desglosada con el nombre de los IES y con el número de profesores afectados de cada IES a los que se les computa así dicha hora complementaria de «Guardia de Recreo».

(...) «en el supuesto de que la información pública solicitada no exista, la satisfacción del derecho de acceso a la información del solicitante exige que su petición sea resuelta expresamente manifestando de forma explícita tal circunstancia» (Resolución 188/2020, de 9 de octubre, expediente CT-15/2020; Resolución 119/2021, de 18 de junio, expediente CT-147/2020; Resolución 219/2021, de 2 de noviembre, expediente CT-239/2020; o, en fin, Resolución 22/2022, de 1 de marzo, expediente CT-166/2021)”.



Segundo.- Con fecha 11 de enero de 2024, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Con fecha 8 de marzo de 2024, D. XXX trasladó a esta Comisión de Transparencia la Orden de 8 de marzo de 2024, de la Consejería de Educación, por la que se resolvió expresamente esta solicitud de acceso a la información pública, inadmitiéndose la misma con base 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 y en cuya parte dispositiva se estableció lo siguiente:

“Primero.- Inadmitir la solicitud formulada por D. XXX, ya que supone una reelaboración de las previstas en la Ley como causas de inadmisión. En este sentido, el Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, establece al respecto que debe entenderse por reelaboración la necesidad de elaborar expresamente la respuesta acudiendo a diversas fuentes de información. Para ser atendida la presente solicitud de información sería necesaria la realización de un tratamiento que obligaría a paralizar la gestión de la Dirección Provincial de Educación de Ávila, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y del servicio público que tiene encomendado”.

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

Con fecha 17 de abril de 2024, se recibió la contestación a nuestra solicitud de informe, reiterándose el contenido de la Orden de 8 de marzo de 2024, de la Consejería de Educación, respecto a la concurrencia de la causa de inadmisión de la solicitud de acceso a la información pública relativa a la necesidad de reelaboración de la 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, 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 el solicitante de acceso a la información pública.

Cuarto.- Por lo que respecta al tiempo y forma de presentación de la reclamación, hay que tener en consideración lo dispuesto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, donde se dispone lo siguiente:

“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”.



Por su parte, el artículo 24.2 de la LTAIBG establece:

“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”.

En este supuesto concreto, la reclamación fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 11 de enero de 2024, después de que la solicitud de información pública fuera realizada a través de un escrito presentado el 10 de diciembre de 2023. En consecuencia, la reclamación fue presentada inicialmente dentro del plazo previsto para ello.

Por otro parte, con posterioridad, el 8 de marzo de 2024 comunicó el reclamante a esta Comisión la emisión de la Orden de la misma fecha, de la Consejería de Educación, por la que se inadmitió a trámite la solicitud de D. XXX. Pues bien, de conformidad con la doctrina mantenida por el Tribunal Supremo (entre otras, en su Sentencia núm. 2643/2015, de 15 de junio, rec. 1762/2014) referida al recurso contencioso-administrativo pero que es trasladable a la presentación de recursos administrativos y, por tanto, de esta reclamación, la adopción por la Consejería de Educación de la Orden señalada en los antecedentes, una vez que había tenido lugar la desestimación presunta de la solicitud pero manteniendo la denegación de esta, no hacía necesario que el interesado procediera a ampliar el escrito de reclamación inicial presentado ante esta Comisión.

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 el caso que nos ocupa, la solicitud se refiere a información pública que debe obrar en poder de la Consejería de Educación en consideración a las funciones que le corresponden, sin que en este punto exista controversia.

Ahora bien, como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 670/2022, de 2 de junio (rec. 4116/2020) *“el derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la información pública en cualquier materia, sino que está sometido a límites que se desarrollan en el articulado de la LTAIBG”.* Estos límites son los enunciados en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG (este último precepto relativo al límite derivado de la normativa de protección de datos), a los que cabe añadir las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública recogidas en el artículo 18.1 de la misma Ley como posible fundamento de una denegación de información pública.



Sexto.- En el supuesto planteado en la presente reclamación, la información solicitada consiste en lo siguiente:

- Identificación de todos los Institutos de Educación Secundaria (IES) de la provincia de Ávila en los que se haya computado en los horarios individuales del profesorado, en el curso 2023/2024, las horas complementarias denominadas “Guardia de Recreo” como un periodo complementario recogido en su horario individual.

- Número de profesores afectados de cada IES a los que se les computa así dicha hora complementaria de “Guardia de Recreo”.

Ante esta petición de información, la Orden, de 8 de marzo de 2024, de la Consejería de Educación, contra la que se ha presentado la reclamación, se limita a señalar la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, puesto que se requiere una acción previa de reelaboración *“que obligaría a paralizar la gestión de la Dirección Provincial de Educación de Ávila, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y del servicio público que tiene encomendado”*.

Procede ahora, por tanto, analizar si proporcionar esta información pública concreta exigía una *“acción previa de reelaboración”*, lo que determinaría, como señaló la Consejería de Educación, la concurrencia respecto a la solicitud que nos ocupa de la causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública recogida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

Respecto a la aplicación general de los límites al derecho de acceso y las causas de inadmisión de las peticiones de información, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre (rec. núm. 75/2017), 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 (rec. 316/2018), núm. 306/2020, de 3 de marzo (rec. 600/2018), y núm. 748/2020, de 11 de junio (rec. 577/2019).

En concreto, en relación con la causa de inadmisión relativa a la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración, el Tribunal Supremo ha vinculado en varias de sus Sentencias (entre otras, STS 306/2020, de 3 de marzo, rec. 600/2018; y STS 670/2022, rec. 4116/2020) su concurrencia a la complejidad de proporcionar la información, además de exigir que quien invoque tal concurrencia deba justificar “*de manera clara y suficiente que resulta necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información*”. En el fundamento jurídico quinto de la primera de las sentencias señaladas se indica lo siguiente:

“(...) La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita (...).

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar; después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información”.



Por su parte, respecto a la vinculación de esta causa de inadmisión con la complejidad que exija proporcionar la información solicitada, 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, ya había manifestado lo siguiente:

“... 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 de 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”.

Por tanto, la complejidad de la extracción y divulgación de la información solicitada puede determinar que el acceso a esta exija una acción previa de reelaboración en el sentido dispuesto en el citado artículo 18.1 c) de la LTAIBG. De hecho, este motivo concreto ha sido argumentado por esta Comisión para considerar que determinada información pública necesitaba ser reelaborada, para terminar concluyendo, en consecuencia, la desestimación de la reclamación presentada en cada caso. A modo de ejemplo podemos citar cinco Resoluciones donde en el supuesto planteado en cada una de ellas concurría esta circunstancia: en primer lugar, en la Resolución 78/2017, de 2 de agosto (expediente CT-0052/2017), la información solicitada se refería a los contratos menores celebrados durante cuatro años por un Ayuntamiento capital de provincia, señalando este que proporcionar tal información exigía conocer los datos correspondientes a cerca de 25.000 asientos contables; en la segunda (Resolución 4/2019, de 11 de enero, CT-285/2018), la información pedida correspondía a las resoluciones dictadas en procedimientos judiciales en los que fuera parte un Ayuntamiento capital de provincia, señalando este último que acceder a esta solicitud exigiría remitir información correspondiente a cerca de 200 procedimientos judiciales al año; en tercer lugar, en la Resolución 39/2019, de 18 de febrero (CT-166/2018), donde el objeto de la reclamación era la denegación de una información solicitada acerca de la solicitud y adjudicación de plazas de campamento por parte de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, habiendo puesto de manifiesto esta última que conceder la información pedida exigiría 20 jornadas laborales de un programador; en cuarto lugar, en la Resolución 48/2019, de 13 de marzo (expte. CT-0005/2019), donde lo solicitado era información relativa a los pagos realizados a abogados por parte una Universidad Pública, cuya concesión hubiera exigido dar acceso a más de 300 documentos distintos; y, en quinto lugar, en la Resolución 80/2021, de 14 de mayo (expte. CT-290/2020), donde



la información pedida comprendía determinados indicadores relativos a la labor realizada por los rastreadores en la pandemia generada por el COVID-19 y donde se alcanzó la conclusión de que la dificultad de localizar y conceder tal información exigiría el examen de decenas de miles de historias clínicas (la persona reclamante y la Consejería afectada en este último expediente coinciden con las implicadas en la reclamación que aquí se resuelve).

El elemento común de todos los supuestos anteriores, en los que se concluyó que la complejidad técnica y material que implicaba conceder la información pedida exigía su reelaboración, es que en todos ellos existían aspectos objetivos que permitían motivar suficientemente la afirmación anterior.

En cambio, en el supuesto aquí planteado, la Orden, de 8 de marzo de 2024, de la Consejería de Educación, solo justifica la procedencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG para proporcionar la información solicitada, relativa al profesorado de los Institutos de Educación Secundaria de la provincia de Ávila, con base en una respuesta genérica referida al hecho de que para poder responder a la solicitud de información la Dirección Provincial de Educación de Ávila debería paralizar su gestión, sin añadir ninguna justificación adicional.

Sin embargo, conforme a la información publicada en la página electrónica de la Junta de Castilla y León, son 20 el número de Institutos de Educación Secundaria Obligatoria (<https://www.jcyl.es/web/jcyl/Portada/es/Plantilla100Directorio/1248366924958/0/1284289003396/DirectorioPadre>); así mismo, por el contenido de la Orden citada y del informe remitido por la Consejería de Educación a esta Comisión, todo parece indicar que la información pedida debiera estar en poder de la citada Dirección Provincial de Educación de Ávila. En cualquier caso, no se ha justificado que proporcionar una respuesta a la petición realizada pueda implicar la paralización de dicha Dirección Provincial.

Por todo ello, considerando además que la Diputación Provincial de Ávila cuenta con el Área de Inspección Educativa para responder a la petición de información y que la información obra en su poder (no se ha alegado nada en sentido contrario), se puede concluir que no se ha justificado suficientemente que concurra en este caso la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

Por todo lo cual, dado que la información pública solicitada cumple los requisitos del artículo 13 de la LTAIBG y que no concurre ninguno de los límites o causas de inadmisión recogidos en los artículos 14, 15 y 18 de LTAIBG, procede la estimación de la reclamación presentada por D. XXX.

Séptimo.- 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.

En el caso que aquí nos ocupa, en el formulario de ejercicio del derecho de acceso a la información pública se optaba por la vía electrónica como medio de recibir las notificaciones, por lo que por dicha vía habría de remitirse la información al reclamante.

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 inadmisión a trámite de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución ha de remitirse a la dirección electrónica ofrecida por el solicitante el listado de los Institutos de Educación Secundaria de la provincia de Ávila en los que, en el curso 2023-2024, se haya computado en los horarios individuales del profesorado las horas complementarias denominadas “Guardia de Recreo” como un periodo complementario recogido en su horario, así como el número de profesores de cada uno de ellos afectados por ese cómputo.

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

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.



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

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