



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 22/05/2023  
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-071468

**N/REF:** R-0933-2022 / 100-007581 [Expte. 1394-2023]

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA

**Información solicitada:** Funcionarios en situación de comisión de servicios en la AGE

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 8 de agosto de 2022 al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«Para finalidades académicas (proyecto de investigación) necesitaría conocer:*

1. *Número (y porcentaje sobre el total) de funcionarios de carrera que actualmente se halla en comisión de servicio en la AGE: para ello solicito el listado de las comisiones de servicio actualmente vigentes.*
2. *Con el objetivo de calcular cuánto tiempo de media una funcionario de la AGE permanece en situación de comisión de servicios, solicito que, en el listado, se incluya*

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

*la fecha inicial de la concesión de la comisión (no la de la última renovación, sino la fecha en la que se concedió la comisión de servicios por primera vez).*

*3. Solicito que en el listado se incluya denominación y nivel del puesto de origen y del puesto de destino.»*

2. EL MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, tras ampliar el plazo máximo de resolución, dictó resolución con fecha 25 de octubre de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

*« (...) Respecto a la solicitud que efectúa el solicitante que se da aquí por reproducida, se considera una petición de información abusiva de acuerdo con el artículo 18.1 e) de la Ley.*

*El concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del código civil y avalado por la jurisprudencia se define como “Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho” y, requeriría tal y como se indica en el criterio CI/003/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) “...que obligara a paralizarse el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.”*

*El propio CTBG recuerda con frecuencia que “el concepto de solicitud de información abusiva” constituye “un concepto jurídico indeterminado que ha de ser resuelto atendiendo a criterios de sentido común en relación con el contexto en que se sitúa dicho concepto”.*

*Pues bien, aportar la información que aquí se solicita dado el volumen de trabajo que ello llevaría consigo, implicaría bloquear el trabajo de más de una Subdirección general. El dar respuesta a esta solicitud traería consigo, por tanto, desatender el interés general en la gestión ordinaria de los asuntos que se tramitan en distintas Unidades de esta Dirección general.»*

3. Mediante escrito registrado el 26 de octubre de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG con el siguiente contenido:

*«1. Idéntica solicitud ha sido contestada por la Generalitat Valenciana (se adjunta resolución). La información que se solicita es publicada de oficio por la Junta de Extremadura.*

*2. La denegación se resuelve más de dos meses después de haber cursado la solicitud (8 de agosto) y más de un mes después de haberse acordado una ampliación de plazo (6 de septiembre). En la resolución por medio de la cual se acordaba ampliar el plazo se decía textualmente que "Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General de la Función Pública considera que la misma incurre en el expositivo precedente toda vez que la información que se solicita requiere de una labor de búsqueda, sistematización y ordenación, en la que ya está trabajando esta Dirección General". Sorprende que haya sido necesario más de un mes de "labor de búsqueda, sistematización y ordenación" para llegar a la conclusión de que la solicitud de información es "abusiva".*

*3. La resolución adolece de falta de motivación: se explica que la naturaleza "abusiva" de la solicitud de información es concepto jurídico indeterminado que se identifica con "desatender el interés general en la gestión ordinaria de los asuntos que se tramitan en distintas Unidades de esta Dirección general" (lo cual no parece muy relacionado con el significado que el DRAE atribuye a la palabra "abusivo"). Empero no se explica por qué la solicitud implicaría semejante desatención al interés general (por lo menos, habría sido oportuno detallar las razones subyacente a la complejidad de la labor necesaria para preparar la información y, en su caso, indicar la viabilidad de la elaboración de parte de la misma).*

*4. Relacionado con lo anterior y con el fondo del asunto, el hecho de que la Administración General del Estado no tenga un listado de empleados públicos (adscritos a la misma) que se hallan en Comisión de Servicios (que era lo que se solicitaba, omitiendo datos personales) y que incluya la duración de las mismas así como la remuneración asociada a la situación parece difícilmente compatible con lo dispuesto por el artículo 103 de la Constitución (con especial referencia al principio de*

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

*eficacia, pero también al de legalidad). En opinión del solicitante (que pedía la información para finalidades académicas), como administrado, si la solicitud fuera la ocasión para elaborar dicho listado, la labor de la Administración implicaría un significativo avance en materia de derecho a una buena administración. La información podría en efecto permitir la evaluación de la (eficacia y legalidad) del instrumento "comisión de servicios" que, visto los datos arrojados por las Administraciones que los publican, no parecen en absoluto baladí.*

*5. En opinión del abajo firmante, al igual que sucede en otras administraciones españolas, la información debería ser pública, sin que tuviera que ser necesario ni tan siquiera solicitarla. A un ciudadano de a pié le resulta difícilmente comprensible que así no lo sea y el asombro aumenta cuando la Administración se refiere a la enorme labor (paralizadora de la misma) que supondría recabarla. En resumidas cuentas, la urgente elaboración de la información redundaría precisamente en beneficio de aquel interés general que la Administración pretende perjudicado por la petición de acceso a la misma.»*

4. Con fecha 27 de octubre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a fin de que presentase las alegaciones que considerase pertinentes. El 11 de noviembre de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

*«(...) Como se dijo en la resolución que aquí se considera la petición de información se considera abusiva de acuerdo con el artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013. (...) merece especial interés recordar que el Consejo de Transparencia y de Buen Gobierno indica que "el concepto de solicitud de información abusiva" constituye "un concepto jurídico indeterminado que ha de ser resuelto atendiendo a criterios de sentido común en relación con el contexto en que se sitúa dicho concepto". Pues bien, es el contexto en el que se ha desarrollado la labor para facilitar la información solicitada, la que ha hecho devenir la solicitud en abusiva.*

*2. Realizar actividades de tratamiento de datos puede poner en riesgo los derechos y libertades de los interesados por ello es necesario llevar a cabo un análisis de riesgos del mismo. El análisis de riesgos permite determinar la probabilidad de que una amenaza se materialice, afectando a la integridad, disponibilidad o fiabilidad de la información. Pues bien, una vez efectuado el análisis de riesgos se constató que los datos no eran fiables, y la corrección de estos exige una tarea que se va a dilatar en el tiempo (...).»*

5. El 15 de noviembre de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 18 de noviembre de 2022, se recibió un escrito con el siguiente contenido:

*« (...) En este caso, en la resolución denegatoria, la Administración no explica por qué entiende que atender a la solicitud obligaría «a paralizarse el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado». Es cierto que, de acuerdo con el criterio del Consejo de Transparencia (CI/3/2016), una solicitud puede ser inadmitida a trámite «cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado» pero no es menos cierto que el propio Consejo aclara que así ha de resultar «de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos». Aquí está a la vista que la Administración no explicita los términos de la «ponderación» supuestamente realizada, que, por ello, no puede decirse ni «razonada» ni «basada en indicadores objetivos» (...).*

*La reciente doctrina del Tribunal Supremo ha reiterado que «la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 de la misma ley, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información», lo que implica que, las causas de inadmisión no operan cuando quien las invoca «no justifique de manera clara y suficiente» (STS 670/2022, de 2 de junio ECLI:ES:TS:2022:2272).*

*Además, debería tenerse en cuenta que es pacífico que «lo que puede llevar a la inadmisión de una solicitud de información no puede en modo presumirse, sino que habrá de ser puntualmente concretado bajo los requisitos exigibles a la restricción de un derecho constitucional. Las causas de inadmisión, en cuanto excepciones al derecho de acceso, serán objeto de “una interpretación estricta y restrictiva” (...).»*

Adjunta a su escrito copia de la resolución del mismo órgano, de 18 de octubre de 2022, en la que sí se acordó conceder la información solicitada que, en aquel caso, se

formuló en similares términos pero respecto de los funcionarios en situación de servicios especiales:

*«Por finalidades académicas, se solicita: 1. el número de funcionarios de la AGE que se halla actualmente en situación de servicios especiales 2. el número de funcionarios de la AGE que se halla actualmente en situación de servicios especiales desglosados según el supuesto considerado por el art. 4 del RD 365/1995 (cuántos se hallan en el supuesto considerado por el art. 4, letra a), cuántos por el supuesto considerado por el art. 4, letra b) etc.. 3. el número total de funcionarios de la AGE (para poder calcular el porcentaje) »*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la información sobre el número de funcionarios de carrera que se encuentran, actualmente, en situación de comisión de servicios en la Administración General del Estado, incluyendo la fecha inicial de concesión de la comisión, y denominación y nivel de los puestos de origen y de destino.

El Ministerio requerido resolvió denegar el acceso a la información solicitada por considerar aplicable la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LAITBG, al entenderla abusiva debido al volumen de trabajo que requeriría atenderla, que produciría un bloqueo en el trabajo de más de una subdirección general, las cuales habrían de «*desatender el interés general en la gestión ordinaria de los asuntos que se tramitan.*»

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «*[l] a 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 hagan necesario y previa notificación al solicitante.*».

En este caso, el órgano competente acordó la ampliación del plazo máximo legalmente establecido *al requerir la información solicitada de una acción de búsqueda y elaboración*, en la que se dice que ya se está trabajando pero, finalmente, dicta una resolución denegatoria del acceso. Conviene recordar aquí, que con arreglo al criterio de este Consejo, la posibilidad de acordar la ampliación del plazo se ciñe a dos únicos supuestos: a) «*el volumen de datos o informaciones*» y b) «*la complejidad de obtener o extraer los mismos*», que deben ser convenientemente justificados en relación con el caso concreto y constar de forma expresa en el acuerdo de ampliación. Resulta abiertamente contrario a la finalidad del precepto ampliar el plazo ordinario para, finalmente, no proporcionar la información solicitada, pues la ampliación del plazo únicamente está justificada cuando se reconozca el derecho de acceso y se necesite

más tiempo para buscar la información o la documentación requerida, prepararla y ponerla a disposición del solicitante, no debiendo extenderse nunca más allá del tiempo estrictamente necesario para estos fines, sin que en ningún supuesto, tras acordarse una ampliación, quepa denegar el acceso a la información pública ya sea expresamente o por silencio administrativo.

5. Sentado lo anterior, corresponde valorar la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG que se invoca en la resolución y, según la cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes *«[q]ue sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la ley.»*

Sobre este particular, no debe olvidarse que la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información (artículos 12 y 13 LTAIBG) obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo exige una constante y uniforme doctrina del Tribunal Supremo [entre otras, en su Sentencia (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530)], en la que se señala que *«[C]ualquier 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.» (...)* *“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.(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.»*

De lo anterior se desprende que la concurrencia de las circunstancias que permiten la aplicación de una causa de inadmisión de las previstas en el artículo 18.1 LTAIBG, debe ir acompañada de una *«(...) justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»*, y también en la STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272).

Respecto de esta causa de inadmisión, la STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870) ha señalado que *«la repetida causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de*



*justificación en la finalidad de transparencia de la ley, sin que ninguna de las resoluciones denegatorias del acceso haya siquiera contemplado la concurrencia del requisito de la conducta abusiva, que no puede apreciarse en este caso.»*

6. No se constata en este caso el cumplimiento de esa doble exigencia (carácter abusivo y falta de justificación en la finalidad de la ley) pues ni la solicitud incurre en abuso de derecho en los términos recogidos en el Criterio interpretativo de este Consejo n.º CI/006/2016, de 14 de julio y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7 del Código Civil —por suponer un riesgo para terceros o ser contraria a las normas, las costumbres y la buena fe, o porque, de ser atendida, requiera un tratamiento que paralice el resto de la gestión de la actividad diaria de los sujetos obligados—, ni se trata de una solicitud ajena a los fines de escrutinio de la actividad pública de la Ley de Transparencia. Independientemente de la motivación del reclamante basada en finalidades académicas —aunque no está obligado a motivar su solicitud—, lo cierto es que el acceso a esa información permite someter a escrutinio la acción de los responsables públicos en un ámbito tan relevante como el empleo público, en particular, en la forma en que se produce la provisión de puestos de trabajo entre los funcionarios de carrera. Esta información ayuda, asimismo, a conocer bajo qué criterios actúa la Administración pública, en este caso la Administración General del Estado con respecto al personal a su servicio.

Desde la perspectiva apuntada, resulta evidente que la referencia genérica al volumen de trabajo que otorgar el acceso a la información llevaría consigo, o al hecho de que hacerlo *podría bloquear* el funcionamiento ordinario de *algunas* unidades administrativas, sin explicitar (más allá de la supuesta falta de fiabilidad de los datos apuntada en el escrito de alegaciones) las circunstancias o los datos objetivos en los que se sustenta tal afirmación, no puede constituir una justificación adecuada para poder apreciar la concurrencia de esta causa de inadmisión, con sus efectos negativos para el ejercicio del derecho. A todo ello se suma el hecho de que el mismo órgano que ahora la deniega, ha acordado facilitar la información en otra solicitud similar y presentada por el mismo reclamante, relativa a los funcionarios de la AGE en situación de servicios especiales.

7. En conclusión, procede estimar la reclamación al no resultar de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG invocada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

*«1. Número (y porcentaje sobre el total) de funcionarios de carrera que actualmente se halla en comisión de servicio en la AGE: para ello solicito el listado de las comisiones de servicio actualmente vigentes.*

*2. Con el objetivo de calcular cuánto tiempo de media un funcionario de la AGE permanece en situación de comisión de servicios, solicito que, en el listado, se incluya la fecha inicial de la concesión de la comisión (no la de la última renovación, sino la fecha en la que se concedió la comisión de servicios por primera vez).*

*3. Solicito que en el listado se incluya denominación y nivel del puesto de origen y del puesto de destino»*

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>8</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)<sup>9</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2023-0374 Fecha: 22/05/2023

---

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>