



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

N/REF: RT/0216/2018

FECHA: 2 de noviembre de 2018.

ASUNTO: Resolución de Reclamaciones presentadas al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

En respuesta a la Reclamación con número de referencia RT/0216/2018 presentada por [REDACTED], el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. En fecha 15 de mayo de 2018 tuvo entrada en este Consejo, la reclamación formulada por el interesado al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, la LTAIBG), al no estar conforme con la resolución de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio Madrileño de Salud (en adelante SERMAS) de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid.
2. La presente Reclamación trae causa en la solicitud de información formulada el 14 de abril de 2018 en concreto:

“En relación con los facultativos de la especialidad de Urología relación de: nº personal estatutario fijo SERMAS por hospitales; nº personal estatutario interino SERMAS por hospitales; nº personal estatutario eventual por hospitales; nº personal laboral por hospitales.

Por otro lado, relación de la comisiones de servicios, en vigor, concedidas a facultativos de la especialidad de Urología, indicando su centro de origen y destino también aquellas con origen en otros servicios de Salud, el número de prórrogas concedidas a cada una de las comisiones, la fecha de concesión de la primera comisión si no tiene prórrogas, o de la última prórroga si se ha concedido. Tiempo medio de duración de todas las comisiones de servicio. Y

ctbg@consejodetransparencia.es



por último, las necesidades que justifican cada comisión de servicios en el sentido con el que se expresa de forma reiterada por los órganos jurisdiccionales, a saber: Necesidades del Servicio:

En este aspecto la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 1991 expresa que “necesidades de servicio constituye un concepto jurídico indeterminado en cuya concreción actúa la Administración con un margen de apreciación que no la dispensa de la necesidad de aportar al expediente el material probatorio necesario para acreditar que la decisión viene apoyada en una realidad fáctica que garantice su legalidad y oportunidad, así como la congruencia con los motivos y fines que la justifican”.

3. Mediante oficio de 18 de mayo de 2018, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo se traslada el escrito de reclamación planteada, para conocimiento a la Directora General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano y al Secretario General Técnico de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, para que en el plazo de quince días hábiles formulen las alegaciones que estimen convenientes y asimismo aporten la documentación en la que se fundamenten las mismas.
4. Con fecha de entrada de 25 de junio de 2018 se reciben en este organismo las alegaciones de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del SERMAS, en las que informa:

“(…)Por parte de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Madrileño de Salud, se dictó Resolución por la cual se concedía el acceso a la información solicitada y se contestaba a los distintos apartados contenidos en la solicitud presentada con la información de que dispone y utiliza habitualmente esta Administración.

(…) En cuanto al punto referido en primer lugar, ha de hacerse constar que el interesado señala ahora que “Lo que se solicita es la distribución real en cada centro, es necesario indicar fijos, fijos en comisión de servicio en origen, fijos en comisión de servicios como destino y hacer constar los estatutarios temporales que ocupan las plazas de los comisionistas.”

Sin embargo, tal y como se puede observar en su escrito de solicitud, en su momento pidió la información relativa al “nº personal estatutario fijo SERMAS por hospitales; nº personal estatutario interino SERMAS por hospitales; nº personal estatutario eventual por hospitales; nº personal laboral por hospitales” en relación con los “*facultativos de la especialidad de Urología*”, información que difiere de la que en la reclamación dice que solicitó. Esta Administración contestó a la solicitud presentada en su día, en los exactos términos en los que la misma se formuló, facilitando un cuadro-resumen de la información que se maneja habitualmente en esta Dirección.

Entendemos que no es precisa más aclaración al respecto, dado que lo que ahora pretende el interesado es afirmar que solicitó en su día una información



que no es la que realmente pidió en el escrito presentado el día 14 de abril de 2018.

Por lo que se refiere al segundo punto, en el que solicita que se concrete más las “necesidades del servicio” a que se refiere esta Administración en la Resolución que le ha sido notificada en el Exp. 07-OPEN-0048.6/2018, se ha de señalar que la información facilitada es aquella de la cual dispone la Administración sin necesidad de reelaborarla, tanto en el momento de su solicitud como en la actualidad. Cualquier información que exceda de ello, si bien está en el expediente personal de aquellos a quienes se ha concedido en algún momento una comisión de servicios, requiere una previa reelaboración por parte de esta Administración, lo que sería causa de inadmisión a trámite de la solicitud presentada, conforme a lo previsto en el artículo 18.1, letra c), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Dichas “necesidades del servicio” son las que engloban todas las causas generales de concesión de comisiones de servicio dentro del SERMAS, con excepción de aquellos supuestos en los cuales se han concedido comisiones por necesidades del profesional (por ejemplo, respecto de personal que sea víctima de violencia de género) En este sentido, puede citarse el Criterio Interpretativo CI/007/2015 del propio CTBG, según el cual:

“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”.

Dicho lo anterior, 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.”

Ha de hacerse notar que la solicitud, para darle la respuesta que pretende [REDACTED] según lo recogido en su reclamación, exige una búsqueda manual en relación a documentos archivados en diferentes expedientes.”



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con su artículo 38.2.c) y el artículo 8.2.d) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. A tenor del artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que regula dicho precepto *“salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley”*. Tal disposición prevé en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

“1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 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. (...).

2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”.

En desarrollo de las anteriores previsiones normativas el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Comunidad de Madrid (Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno) suscribieron el pasado 2 de noviembre de 2016 un Convenio para el traslado del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno -BOE, n. 13, de 16 de enero de 2017- en los supuestos de resoluciones dictadas por aquella Administración Autonómica y por las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial, así como por los entes, organismos y entidades integrados en el sector público autonómico o local.

3. Según consta en el expediente, la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del SERMAS remitió al ahora reclamante resolución donde accedía a facilitar la información solicitada. De este modo, siguiendo el criterio establecido en anteriores resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno –entre otras, las números R/0272/2015, de 6 de noviembre;



R/0355/2015, de 10 de diciembre; y, finalmente, R/0388/2015, de 17 de diciembre-habría de concluirse estimando la reclamación planteada, pero bien es cierto, que el interesado en fase de reclamación y al mostrar su disconformidad con la información solicitada, indicó que lo que le habían facilitado no se correspondía con lo solicitado puesto que solicita *“la distribución real en cada centro, es necesario indicar fijos, fijos en comisión de servicio en origen, fijos en comisión de servicios como destino y hacer constar los estatutarios temporales que ocupan las plazas de los comisionistas”*

A este respecto como ha manifestado en anteriores resoluciones el CTBG, no es posible modificar por la vía de la reclamación el objeto de una solicitud de acceso a la información, por cuanto supondría crear un escenario de inseguridad jurídica para el propio destinatario de la solicitud (R/0171/2015), por lo tanto procedería desestimar la reclamación en este punto, entendiéndose satisfecha con la información suministrada por el indicado órgano administrativo. Esta circunstancia implica, por lo demás, que no sea precisa ninguna actuación material de la entidad pública de referencia.

4. El segundo asunto a dilucidar son *“las necesidades que justifican cada comisión de servicios en el sentido con el que se expresa de forma reiterada por los órganos jurisdiccionales”*, cuestión a la que para dar respuesta el SERMAS alega se trataría de un supuesto de los contemplados en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, al tener que acudir a la búsqueda manual de cada expediente personal de los comisionados. El CTBG ha elaborado un criterio interpretativo para delimitar el alcance de la noción de *“reelaboración”*. Se trata del CRITERIO INTERPRETATIVO CI/007/2015, de 12 de noviembre.

En dicho documento se precisa el concepto de *“reelaboración”* en el sentido de que *«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»*. De manera que, continúa el CI/007/2015, *«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”»*.

De acuerdo con esta premisa, seguidamente se añade que, la reiterada causa de inadmisión *«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»*.

Concluyendo con las siguientes consideraciones:



- *La decisión de inadmisión a trámite habrá de ser motivada en relación con el caso concreto y hará expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustenta.*
 - *La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.*
 - *La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de -carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada.*
5. La primera consideración que se induce del artículo 18 de la LTAIBG y de los diferentes argumentos contemplados en el aludido CI/007/2015, de 12 de noviembre, se refiere al hecho de que el citado precepto legal enumera una serie de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información que se configuran como reglas, en el sentido de que se trata de normas que sólo pueden ser cumplidas o incumplidas. Partiendo de ello, la interpretación de las causas de inadmisión al caso concreto ha de llevarse a cabo a través de la técnica de la subsunción, de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”. De acuerdo con ello, la forma de proceder en el presente caso consistirá, precisamente, en esclarecer si la información objeto de esta reclamación se trata de un supuesto de “reelaboración” -supuesto de hecho- a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG -consecuencia jurídica-.

Este planteamiento ha de ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa. En este sentido hay que traer a colación el apartado 1 del Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017, de acuerdo con el cual,

“La Ley 19/2013, ha venido a facilitar y hacer eficaz el derecho a la información de los ciudadanos sin necesidad de motivar la solicitud de información, es decir, la acreditación de un interés legítimo (art. 17.3), como se deducía del viejo art. 35 h y 37 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre del PAC, hasta la nueva redacción dada por dicha Ley 19/2013. Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1.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, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos hay que interpretar el art. 13 de dicha Ley, de lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art. 82 de la Ley 30/1992).”

Circunstancia que en este caso concreto justifica, desde una perspectiva material, la invocación de la causa de inadmisión de reelaboración prevista en el artículo 18.1.c), dado que, la información ha de “*elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información*”, según se afirma en el precitado CRITERIO INTERPRETATIVO CI/007/2015, de 12 de noviembre, o, en los términos empleados por la jurisdicción contencioso-administrativa, concurre el presupuesto de que “*la información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación*” –Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9, de 25 de abril de 2016-.

Este Consejo estima que recopilar información no automatizada implicaría una acción previa de reelaboración en los términos dispuestos en el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, por lo que procede desestimar la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente a la resolución del Director General de Recursos Humanos del Servicio Madrileño de Salud, al apreciar la concurrencia de la causa del artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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, 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, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.



EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO.

Fdo.: Francisco Javier Amorós Dorda.

