



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-016006
N/REF: R/0335/2017
FECHA: 5 de octubre de 2017

ASUNTO: Resolución de reclamación presentada 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 presentada por [REDACTED], con entrada el 12 de julio de 2017, 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. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 27 de junio de 2017 [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

Informes jurídicos emitidos por la Dirección General de Función Pública, por la División de División de Consultoría, Asesoramiento y Asistencia de Recursos Humanos y por la Subdirección General de Relaciones con otras Administraciones, desde el año 2007, incluido, hasta la fecha en que se facilite la información; incluidos los emitidos en consultas realizadas por otros órganos de la AGE o de otras Administraciones Públicas.

2. Con fecha 7 de julio de 2017, la DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA dictó Resolución, en la que notificada al solicitante que

(...)

Con fecha 30 de junio de 2017 esta solicitud se recibió en la Dirección General de Función Pública, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes

ctbg@consejodetransparencia.es



previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, para su resolución.

De acuerdo con la letra e) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.

Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General de la Función Pública considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, toda vez que se considera que sobrepasa de manera indubitada los límites normales del derecho de accesos a la información reconocido por la Ley de transparencia, acceso a la información u buen gobierno, por las siguientes razones:

La solicitud, de los informes jurídicos emitidos por la Dirección General de Función Pública, División del Consultoría, Asesoramiento y Asistencia de Recursos Humanos y por la Subdirección General de Relaciones con otras Administraciones, correspondiente a un periodo de 10 años, afecta a miles y miles de expedientes de todo tipo y naturaleza, almacenados en distintos archivos, en soportes diferentes, físicos y electrónicos, y que en muchos casos contienen información de naturaleza personal protegida por la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal, así como parte de ellos pueden haber devenido en obsoletos, por cambios normativos o modificación en los criterios generales aplicados a la materia en cuestión, y que sería preciso revisar individualmente para evitar confusiones de tipo interpretativo. En definitiva, los recursos que se precisarían para suministrar la información solicitada, supondría que durante un largo periodo de tiempo se paralizaría el resto de la gestión de las unidades afectadas, impidiendo la atención justa y equitativa del trabajo y el servicio público que tienen encomendado.

Adicionalmente, se destaca que ni siquiera en la solicitud se deduce la justificación de la existencia de un interés legítimo acorde con la finalidad de la Ley de transparencia, acceso a la información u buen gobierno, en base a la definición que, en su artículo 1, se realiza del objeto de la indicada norma, y que en última instancia pretende conseguir una mayor transparencia en las actuaciones de los poderes públicos..

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en la letra e) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información pública que ha quedado identificada en el párrafo primero de esta resolución.

3. Con fecha de entrada 12 de julio de 2017, [REDACTED] presentó una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno contra dicha Resolución, en aplicación de lo previsto en el art. 24 de la LTAIBG, en base a los siguientes argumentos:
(...)

El art. 18.1.e) de la Ley 19/2013 establece que “se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

...



e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”.

Esta causa de inadmisión se analiza en el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno CI/003/2016, de 14 de julio de 2016. En el mismo, se especifica que para invocar dicha causa de inadmisión deben concurrir dos elementos esenciales: Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no cuantitativamente; y que no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

Sentado lo anterior, no debería impedir el acceso el alcance temporal de la solicitud (desde 2007), dado que únicamente afecta al volumen, y no es una fecha arbitraria, sino que se ha hecho referencia a ese año por la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo texto es similar al Real Decreto Legislativo 5/2015.

Además, en relación con la extensión temporal y material de la solicitud, señalar que ante la existencia de solicitudes de información complejas o voluminosas la Ley prevé la ampliación de plazos no la inadmisión de la solicitud (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre de 2015 y criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno CI/005/2015, de 14 de octubre de 2015).

En relación con los aspectos cualitativos, expuestos en el fundamento de Derecho primero como motivos esgrimidos en la resolución para la inadmisión, debemos señalar lo siguiente:

En primer lugar, cuando el órgano considera que afecta a archivos en soportes diferentes, físicos y electrónicos, no puede ser criterio de denegación para el acceso a la información pública, habida cuenta de que en la actualidad todos los archivos de las Administraciones Públicas se encuentran en distintos soportes, en especial a partir de la Ley 39/2015. En definitiva, que el legislador haya optado la existencia de distintos soportes, físicos o electrónico, no puede oponerse al ciudadano para limitar el derecho de acceso a la información. Es más, tampoco se ha solicitado que se remita en un formato concreto distinto al existente. De estimarse dicho criterio como abusivo, quedaría desvirtuado completamente el acceso a la información pública. En segundo lugar, en relación con la mención de que algunos de ellos afectan a información de naturaleza personal, se menciona de soslayo a modo de “passepartout”, sin concreción alguna.

Máxime cuando lo que se está solicitando son informes y consultas que establecen criterios generales, no propuestas de resolución en expedientes personales. Y, en cualquier caso, no supondría la inadmisión total de la solicitud, sino que comportaría exclusivamente la anonimización o disociación de los mismos o, de no ser posible, la desestimación parcial, no aportando exclusivamente aquellos que se vieses afectados por dicha circunstancia.

En tercer lugar, sobre el esfuerzo que comportaría, según la resolución, la criba de los informes que han devenido obsoletos por cambios normativos o interpretativos, debemos señalar que, en ningún caso, se ha solicitado que la Dirección General efectúe tal discriminación. Al contrario, preferimos la remisión de la totalidad de los informes, obsoletos o no, para conocer la evolución de los criterios en la toma de decisiones.

Por último, sobre la afirmación que realiza la resolución de inadmisión sobre los recursos que se precisarían para suministrar la información solicitada, entendiendo



que supondría un largo periodo de tiempo y que se paralizaría el resto de la gestión, vuelven a utilizarse fórmulas genéricas, sin justificación ni concreción alguna más allá de su cita, cuando tal y como ha señalado el CTBG debe basarse en “indicadores objetivos”.

TERCERO. Tal y como señala en sus conclusiones el CTBG, en el criterio CI/003/2016, la inadmisión debe aplicarse de manera restrictiva, y en el caso de solicitud abusiva, no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley. Es decir, deben concurrir conjuntamente ambos presupuestos para inadmitir el acceso. Aun cuando entendemos que no se aprecia abuso, se señalará también el interés manifestado.

En relación con la justificación acorde a la finalidad de la Ley, atendiendo al anterior criterio interpretativo del CTBG, debemos señalar que se considerará que la solicitud está justificada con la finalidad de la Ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de: ... “conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas”. Precisamente la Dirección General de la Función Pública, competente en la emisión de informes relativos al régimen jurídico de los empleados públicos, fija criterios en materia de la función pública, que son seguidos por las instituciones públicas, y que pretenden conocerse con la solicitud formulada.

En este sentido, la solicitud objeto de la presente reclamación, precisamente se centra de forma exclusiva en los criterios expresados en informes y consultas, y no en propuestas de resolución de expedientes concretos.

El interés del ciudadano en los criterios bajo los que actúan las instituciones públicas se encuentra, además, vinculado al art. 7 de la Ley 19/2013, según el cual “las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos”.

Precisamente con la finalidad de que el ciudadano pueda conocer los criterios jurídicos que motivan sus actuaciones.

Por ello, debemos recordar que el art. 15.1 del Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (ahora Hacienda y Función Pública), señala que “corresponden a la Dirección General de la Función Pública las siguientes funciones:

g) La emisión de informes y consultas formuladas por otras Administraciones Públicas relativas a la Función Pública Local.

...

i) La asesoría en materia de recursos humanos del sector público, proporcionando asistencia técnica a los departamentos ministeriales y restantes administraciones públicas, así como la información a los empleados públicos de la política de los recursos humanos y el estudio, informe y propuesta de las medidas de ordenación y modernización de la función pública y del régimen jurídico de los empleados públicos”.

El apartado segundo del art. 15 RD 256/2012, establece que “Dependen de la Dirección General de la Función Pública los siguientes órganos:

...



d) La Subdirección General de Relaciones con otras Administraciones, a la que corresponde el ejercicio de las funciones enumeradas en los párrafos f), g) y h) del apartado 1 de este artículo.

e) La División de Consultoría, Asesoramiento y Asistencia de Recursos Humanos, a la que corresponde el ejercicio de las funciones enumeradas en el párrafo i) del apartado 1 de este artículo”.

En consecuencia, la Dirección General de la Función Pública, y las subdirecciones de ella dependientes, mediante la emisión de informes y consultas, establecen un criterio sobre el régimen jurídico de los empleados públicos.

La Dirección General de la Función Pública no sólo incumple las obligaciones de publicidad activa, sino que además inadmite las solicitudes particulares de acceso a la información pública.

Al cercenar ambos cauces se impide al ciudadano conocer bajo que criterios actúan las instituciones públicas en materia de recursos humanos. Dicho conocimiento es claramente legítimo y acorde con la finalidad de la Ley.

Por ello, llama poderosamente la atención que sea tan complejo hacer acopio de las consultas emitidas desde 2007, cuando debería existir para su publicidad activa, como en cualquier otra materia ofrecen los órganos encargados de la interpretación en Derecho, y que son inaccesibles en materia de función pública, en la que existe una inusitada opacidad.

Por último, quiero enfatizar que, atendiendo a la documentación solicitada y a las competencias del órgano, se deducía claramente el interés señalado con anterioridad. El hecho de que no se haya explicitado más en la solicitud, se debe a que la misma se ha formulado telemáticamente, cumplimentando los campos exigidos en la página web, que no especificaban la necesidad de indicar mayor justificación (se transcriben):

4. Recibida la reclamación, el 19 de julio de 2017, este Consejo de Transparencia remitió el expediente a la Unidad de Información del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, para que se pudieran realizar las alegaciones oportunas. El 2 de agosto de 2017 tuvo entrada el escrito de alegaciones y en el mismo se indicaba lo siguiente:

En primer lugar, respecto del argumento relativo a que los archivos de las Administraciones Públicas se encuentran en distintos soportes, y la aplicación de lo previsto en la Ley 39/2015, se contesta lo siguiente:

Se quiere recordar que, por un lado, la normativa de Transparencia y Buen Gobierno regula entre los principios técnicos de funcionamiento el de reutilización, en el sentido de que se fomentará que la información sea publicada en formatos que permita su reutilización, de acuerdo con lo previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y en su normativa de desarrollo. En este sentido, no toda la producción de informes emitidos por la Dirección General de Función Pública atienden a este principio, dado que en el momento de evacuarse no se previó su naturaleza publicitaria, siendo necesario, en su caso, reelaborarlos bajo ese prisma en la medida que exista una obligación de transparencia pasiva o solicitud de transparencia activa concreta al respecto. Por otro lado, se recuerda que de acuerdo con la Disposición



final séptima, Entrada en vigor, de la Ley 39/2015, la misma entrará en vigor al año de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado, careciendo, por tanto de efectos retroactivos.

En segundo lugar, en relación con la mención de que algunos de ellos afectan a información de naturaleza personal, se menciona de soslayo a modo de “passepartout”, se contesta lo siguiente:

Se quiere responder que, dadas las competencias ejercidas por las unidades de las que se demanda información, entre cuyos informes existen información de naturaleza personal (sanciones administrativas,...) y dada la indefinición de la solicitud y el volumen considerable de información solicitada (todos los informes jurídicos de toda competencia de las unidades enumeradas), no es posible singularizar en expedientes concretos la existencia de tales datos protegidos.

En la mayor parte de las ocasiones anonimizar dichos datos supondría una labor que excedería el mero borrado de datos de carácter personal, ya que la propia naturaleza de los mismos permitiría con suma facilidad localizar a las personas y supuestos implicados. Téngase presente en este sentido que se está solicitando información reciente y que en gran cantidad de supuestos corresponde a funcionarios y personal laboral que continúa prestando servicios, por lo que adicionalmente en gran número de casos habría de recabarse el consentimiento de los afectados para dar publicidad a la información solicitada

En tercer lugar, sobre el esfuerzo que comportaría, según la resolución, la criba de los informes que han devenido obsoletos por cambios normativos o interpretativos, debemos señalar que, en ningún caso, se ha solicitado que la Dirección General efectúe tal discriminación, se contesta lo siguiente:

El artículo 5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, determina que la publicidad activa comprende el deber de publicación de “información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”. Asimismo, el artículo 7, dispone que ha de ser objeto de publicación la información de relevancia jurídica.

Es esencial destacar en este sentido que los informes solicitados tienen, en muchos casos, carácter meramente informativo y, en consecuencia, no originan derechos, ni expectativas de derecho, ni tienen carácter de precedente administrativo ni implican vinculación alguna con el tipo de procedimiento a que se refieran. Así, cada uno de los pareceres expuestos, que en ningún caso forma parte estrictamente de un procedimiento administrativo y por consiguiente no obrará en el expediente si el órgano gestor discrecionalmente así no lo determina, se adopta atendiendo a las circunstancias concurrentes del caso y partiendo, por tanto, de un supuesto concreto, sin que sea vinculante ni para la Unidad de Personal ni para terceros, y en ningún caso suponen criterios generales de aplicación extensiva, siendo su carácter meramente informativo, tal y como se indica en la publicación activa que este Centro Directivo realiza del Boletín de Consultas en materia de Recursos Humanos (BODECO) en la página web de la Secretaría de Estado de Función Pública y en la del propio Departamento Ministerial.

Se entiende por ello que la finalidad de toda publicidad en el ámbito de la transparencia es reforzar, entre otros, los principios de seguridad jurídica,



confianza legítima y responsabilidad en el ámbito del sector público. Al publicarse información desfasada, obsoleta o no veraz, y dado que la propia DGFP no ha revisado sus propios informes, de publicitar indiscriminadamente o dar acceso a la totalidad de los informes emitidos en los últimos diez años se estaría induciendo a error al solicitante y a los eventuales receptores indirectos o posteriores de la información, puesto que se trataría de una publicidad inexacta o engañosa, motivo por el cual, dicha publicidad, lejos de lograr las metas legalmente establecidas, estaría sirviendo de obstáculo a su consecución.

En cuarto lugar, respecto a la afirmación que realiza la resolución de inadmisión sobre los recursos que se precisarían para suministrar la información solicitada, entendiéndose que supondría un largo periodo de tiempo y que se paralizaría el resto de la gestión, vuelven a utilizarse fórmulas genéricas, sin justificación ni concreción alguna más allá de su cita, cuando tal y como ha señalado el CTBG debe basarse en "indicadores objetivos"; se contesta lo siguiente:

Se ha de manifestar el carácter abusivo de la información solicitada. Son efectivamente elementos cuantitativos y cualitativos combinados los que en el caso de la solicitud de referencia conducen a la su inadmisión por su carácter abusivo. Se está solicitando una información que constituye un porcentaje difícil de calcular, pero en todo caso muy relevante, del volumen de trabajo de unidades administrativas en un Centro Directivo realizado en el curso de una década.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su artículo 12, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, 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".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En cuanto al fondo del asunto, debe analizarse si la información solicitada, esto es, *todos los informes jurídicos emitidos por la Dirección General de Función Pública, por la División de División de Consultoría, Asesoramiento y Asistencia de*



Recursos Humanos y por la Subdirección General de Relaciones con otras Administraciones, desde el año 2007, incluido, hasta la fecha en que se facilite la información; incluidos los emitidos en consultas realizadas por otros órganos de la AGE o de otras Administraciones Públicas incurre en el supuesto previsto en el art. 18.1 e).

El artículo 18.1 e) de la LTAIBG prevé que las solicitudes de información puedan ser inadmitidas cuando e) *sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.*

Dicha causa de inadmisión ha sido interpretada por este Consejo de Transparencia, en ejercicio de las competencias legalmente conferidas por el artículo 38.2 a) de la Ley, en el Criterio Interpretativo nº 3 de 2016, en el que se indica lo siguiente:

2. Supuestos de solicitud de información repetitiva o abusiva

El artículo 18.1.e) se refiere a dos conceptos necesariamente distintos, que merecen, por lo tanto, precisiones y criterios ajustados individualmente.

Nos referimos a la solicitud de información “manifiestamente repetitiva” y a la solicitud de información “que tenga un carácter abusivo, no justificado con la finalidad de esta Ley”.

2.1. Respecto a la solicitud de información manifiestamente repetitiva

Gramaticalmente, se define como aquella que lleva a decir o resolver algo que ya se ha dicho o resuelto anteriormente.

En los términos de la Ley, para que la solicitud pueda ser inadmitida, se requiere. A) Que sea repetitiva y B) Que esta característica sea manifiesta. Por lo tanto, y toda vez que es requisito derivado de los términos en los que se pronuncia la Ley que la solicitud sea, no sólo repetitiva sino que lo sea manifiestamente, procede interpretar qué se entiende por solicitud manifiestamente repetitiva:

*Una solicitud será **MANIFIESTAMENTE repetitiva** cuando de forma patente, clara y evidente:*

- Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18.*



En todo caso, la repuesta debe haber adquirido firmeza por el transcurso de los plazos de reclamación o recurso contencioso-administrativo sin que éstos se hubieran interpuesto o cuando, habiéndose presentado, hubieran sido definitivamente resueltos y la denegación o inadmisión hubiese sido avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente competente o por el órgano judicial correspondiente.

- *Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos. En estos casos, deberá justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos.*
- *El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante.*
- *Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación.*
- *Cuando fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de información.*

Para mayor claridad, pueden tenerse en cuenta las siguientes reglas complementarias:

- *Cuando se trate de peticiones cuyo texto sea coincidente, habrá de tenerse en cuenta que, en ningún caso, la concurrencia de varios demandantes solicitando una misma información ha de considerarse reiterativa por la simple coincidencia del texto, que puede deberse a la aprobación de modelos, formularios o plantillas facilitadoras del ejercicio de derecho de acceso individual respecto a cuestiones que pueden afectar a una o varias personas o bien a colectivos. En estos casos, es obligatorio considerar cada peticionario individualmente.*
- *Si la petición es colectiva y entre los que la suscriben hubiera uno o varios peticionarios que ya hubieran presentado anteriormente una solicitud susceptible de ser considerada reiterativa de acuerdo con los supuestos arriba mencionados, solamente se aplicará la causa de inadmisión a dicha o dichas personas, continuando la tramitación respecto al resto.*



- Hay que tener en cuenta que, por tratarse de un acto que pone fin al procedimiento, la respuesta a la solicitud habrá de ser motivada. La motivación incluirá la referencia a la respuesta o respuestas anteriores de las que trae causa la decisión de inadmitir.

2.2. Respetto del carácter abusivo de la petición de información.

El artículo 18.1.e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, una solicitud puede entenderse **ABUSIVA** cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “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”.
- 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, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos
- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.
- Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.



2. Se considerará que la solicitud está **JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY** cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

Consecuentemente, **NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY** cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.
- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

En atención a lo expuesto, procede concluir lo siguiente:

- a) La LTAIBG permite invocar los conceptos de solicitud repetitiva o abusiva para calificar una determinada solicitud de acceso a la información.
 - b) Las Administraciones y Entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deben tener en cuenta que las causas de inadmisión deben aplicarse de manera restrictiva y, cuando sean aplicables, habrán de expresar los motivos que lo justifiquen.
 - c) En todo caso, la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere en ambos casos la concurrencia de dos requisitos. A) En el caso de la reiteración, la solicitud no solo debe ser reiterativa sino que esta circunstancia debe ser manifiesta y B) En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley
 - d) Las Administraciones y Entidades Públicas obligadas por la LTAIBG que apliquen las causas de inadmisión a que se refiere este criterio deben hacerlo de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, y así deben justificarlo convenientemente.
4. Teniendo en cuenta lo anterior, y aplicando el criterio reproducido al caso que nos ocupa, la solicitud debe tener la consideración de abusiva pero sin que ello



devenga de una circunstancia de carácter cuantitativo (relativo al número de solicitudes presentadas por un mismo interesado o, puede también entenderse, del volumen de información afectada por la solicitud) y no estar justificada por la finalidad de transparencia de la LTAIBG, entendido como el interés en:

- *Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos*
- *Conocer cómo se toman las decisiones públicas*
- *Conocer cómo se manejan los fondos públicos*
- *Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas*

En este punto, se considera necesario hacer una consideración respecto de lo argumentado por la Administración en el sentido de que *ni siquiera en la solicitud se deduce la justificación de la existencia de un interés legítimo acorde con la finalidad de la Ley de transparencia, acceso a la información u buen gobierno, en base a la definición que, en su artículo 1, se realiza del objeto de la indicada norma, y que en última instancia pretende conseguir una mayor transparencia en las actuaciones de los poderes públicos.*

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no puede compartir esta afirmación. En primer lugar, si la Administración quiere referirse a que la solicitud de información no ha argumentado las razones en las que la misma se sustancia para poder así ponderar la existencia de un interés concreto del solicitante en acceder a la información, debe recordarse que la LTAIBG no exige motivar las solicitudes y que expresamente se indica que la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud (art. 17.3 in fine).

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que el objeto de la solicitud son informes jurídicos, incluidos los emitidos en consultas que se hayan realizado por otros órganos y que, por su propia naturaleza suponen una interpretación del Derecho. En concreto, y por ser el ámbito funcional de los órganos referidos en la solicitud, de las normas jurídicas en materia de función pública.

A este respecto, se recuerda que el art. 7 de la LTAIBG- información de relevancia jurídica- incluye, entre las obligaciones de publicidad activa a la que están vinculadas los sujetos obligados

- a) *Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.*

Es decir, la LTAIBG ya reconoce la obligación de la Administración de publicar y, correlativamente, el derecho de los ciudadanos a acceder, a información que suponga una interpretación del Derecho, circunstancia ésta que, a nuestro juicio, se da indubitadamente en los informes jurídicos por los que se interesa el solicitante.

En efecto, la LTAIBG tiene como finalidad, en palabras de su Preámbulo, someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, permitir que los ciudadanos



conozcan cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

A nuestro juicio, ese objetivo se alcanza a través del conocimiento de la posición jurídica planteada por la vía de consultas y recogidas en las respuestas a las mismas o en informes jurídicos que, con carácter preceptivo o facultativo, hayan sido emitidos por unidades especializadas. Y este es, precisamente, el objeto de la solicitud de información presentada que, como bien ha concretado el interesado, recogen criterios de carácter general.

5. A este respecto, debe analizarse la cuestión de la disociación de los datos personales que pudieran contener los documentos solicitados y la necesaria labor que sería necesaria realizar así como su implicación en el normal funcionamiento de la unidad afectada y, en concreto, a la correcta prestación de los servicios públicos encomendados.

En lo relativo a este argumento, debe aclararse en primer lugar que la anonimización o disociación de datos en ningún caso puede ser entendida como una reelaboración de la información en el sentido de la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c) de la LTAIBG. En este sentido claramente se pronuncia el criterio interpretativo nº 7/2015 aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Posición que igualmente se confirma por la previsión, por un lado, de una causa de inadmisión que afecta a información que haya de ser previamente reelaborada y, por otro, de la posibilidad de disociación para evitar la aplicación del límite relativo a la protección de datos personales (art. 15.4).

No obstante lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno también es consciente, y lo ha sido en expedientes tramitados con anterioridad, que

- Por un lado debe compaginarse debidamente el derecho a acceder a la información, tal y como reconoce la LTAIBG y han afirmado los Tribunales de Justicia *"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.*

Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo



supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia." (Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO38/2016).

- Y, por otro, no deben obviarse las dificultades derivadas de la necesaria implicación de recursos técnicos y humanos en la puesta a disposición de la información requerida, como consecuencia de la puesta en marcha de una nueva forma de proceder en el ámbito de la actuación pública

Todo ello sin dejar de lado que en el artículo 7 de la LTAIBG antes reproducido y en vigor desde el 10 de diciembre de 2014 se regula la obligación de publicar documentación de relevancia jurídica- en cuyo concepto deben incluirse los informes jurídicos por los que se interesa el solicitante- así como las respuestas a consultas que supongan una interpretación del Derecho.

6. Por todo lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno concluye que la presente reclamación debe ser estimada parcialmente y que la Administración debe proporcionar los informes jurídicos *emitidos por la Dirección General de Función Pública, por la División de División de Consultoría, Asesoramiento y Asistencia de Recursos Humanos y por la Subdirección General de Relaciones con otras Administraciones, incluidos los emitidos en consultas realizadas por otros órganos de la AGE o de otras Administraciones Públicas*, desde el 10 de diciembre de 2014, fecha de entrada en vigor de la LTAIBG y, por lo tanto, de las obligaciones contenidas en su art. 7.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 12 de julio de 2017, contra la Resolución de 7 de julio de 2017, de la DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

SEGUNDO: INSTAR a la DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita a [REDACTED] la documentación referida en el Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a la DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, a que, en el mismo plazo





máximo de 20 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la documentación enviada al Reclamante.

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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez

