



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-028736

N/REF: R/0549/2018 (100-001498)

FECHA: 12 de diciembre de 2018

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 20 de septiembre de 2018, 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, [REDACTED] presentó el 7 de agosto de 2018 solicitud de acceso a la información, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia. Acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), dirigida a la DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, con el siguiente contenido:
(...), solicito acceso de información sobre las comisiones de servicios interdepartamentales aprobadas por esta DFGP en la localidad de Valladolid desde enero del año 2014 hasta julio de 2018.

Información que deberá contener:

- 1.- *El organismo de origen/procedencia del funcionario comisionado y el código numérico del puesto de trabajo que se le reservó. El preceptivo Informe del organismo o Departamento de procedencia.*
- 2.- *El organismo de destino, y el código numérico del puesto de trabajo que pasó a ocupar el funcionario comisionado, así como la fecha de la adjudicación en comisión de servicios y la duración prevista de la misma. Informe de las causas invocadas de la urgencia y necesidad para proveer el puesto en comisión de servicios.*
- 3.- *El código numérico de los puestos de trabajo provistos en comisión de servicios que se han adjudicado de forma definitiva por el funcionario comisionado. Resolución y fecha de la ocupación definitiva.*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



4.- El código numérico de los puestos de trabajo que estando reservados, no se han vuelto a ocupar por su titular, es decir, que se han ofertado y adjudicado por las formas de provisión previstas, incluida la comisión de servicio, están vacantes o han sido amortizados o suprimidos de la relación de puestos de trabajo.

El acceso a la información se solicita previa disociación de los datos personales que permitan la identificación del funcionario o funcionarios que intervengan en los aludidos procesos de provisión de puestos de trabajo.

2. Mediante Resolución de fecha 13 de agosto de 2018, la DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, contestó a [REDACTED] lo siguiente:

En relación con dicho escrito, se informa que en la Administración General del Estado la forma a través de la cual se reciben y se tramitan las solicitudes de información derivadas de la Ley 19/2013 es mediante el acceso del ciudadano al Portal de la Transparencia, sin que sea posible por parte de esta Subdirección General entrar a valorar el contenido de su solicitud fuera del cauce establecido.

3. Ante la citada respuesta, el 20 de septiembre de 2018, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno Reclamación de [REDACTED], de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en base a los siguientes argumentos:

Al respecto, que no encontrando normativa que imponga tal obligación como única vía para tramitar la solicitud de acceso de información, dirigí consulta a este Consejo de Transparencia que tuvo a bien responder indicando que efectivamente existe la posibilidad que se le brinda al ciudadano para realizar la solicitud a través del Portal de Transparencia, pero no se configura esa posibilidad como el único medio de tal manera que se excluyan otras vías, incluida la presencial que mencionan, documento nº 3.

Sorprende que desde tan alta instancia de la Función Pública se informe de forma tan equivocada a como se contempla en la legislación y a cómo se puede ejercitar el derecho constitucional de acceso a la información de los ciudadanos recogido tanto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPA) como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG). Así mismo, llama la atención que mientras se pretende obligar al ciudadano a acudir a solicitar la información de forma electrónica, se responda a la solicitud en papel con un documento firmado electrónicamente, entre otras cuestiones, resulta kafkiano.

Cumplidos los requisitos establecidos para formular la solicitud en tiempo y forma contemplados en el artículo 17 de la LTAIBG y en el artículo 66 y



concordantes de la LPA, lo que se evidencia en la respuesta de la DGP, es el incumplimiento del deber y la obligación de tramitar el procedimiento administrativo.

Por lo expuesto y siendo que la propia administración es la que se sitúa fuera del procedimiento, al no motivar la falta de tramitación con ninguna de las causas previstas en el articulado de la mencionada normativa **RECLAMO**:

Que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno inste a la DGFP a remitirme la información recogida en el escrito de solicitud contenido en el documento nº 1.

Debido a la ausencia de tramitación de la solicitud por la administración y conforme al artículo 24.3 de la LTAIBG, se solicita que de presentarse alegaciones por parte de la administración reclamada se conceda trámite de audiencia a esta parte, para alegar o presentar los documentos que se estimen convenientes.

4. El mismo día 20 de septiembre de 2018, se trasladó la documentación obrante en el expediente a la DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente, para que presentase las alegaciones que estimase oportunas. El 4 de octubre de 2018 tuvo entrada oficio de la Administración informando de lo siguiente:

En relación con la reclamación interpuesta por [REDACTED], con fecha de entrada de 20 de septiembre de 2018, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (R/0549/2018) (En sede 100-001498), de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por este Centro Directivo se formulan las siguientes alegaciones:

El motivo de la reclamación interpuesta por [REDACTED] se refiere a la falta de contestación de una solicitud de información que presentó el 7 de agosto de 2018 a través del Registro Electrónico Común. El tenor literal de dicha solicitud de información, relativa a la forma de provisión temporal de puestos de trabajo a través de comisiones de servicio interdepartamentales era el siguiente: (...)

Dicha solicitud fue respondida mediante escrito, el cual se adjunta, de fecha 13 de agosto de 2018 por la Subdirección General de Gestión de Procedimientos de Personal de la Dirección General de la Función Pública, órgano al que iba dirigida la misma, no mostrándose conforme el solicitante con el contenido de la respuesta recibida, motivo por el cual presentó escrito de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el día 15 de septiembre de 2018 (fecha de entrada el día 20 de septiembre de 2018).



*Por tanto, con objeto de dar al interesado una contestación lo más pronta posible, se ha procedido a dar de alta dicha solicitud como solicitud de acceso a la información pública, con el número de expediente 001-028736 y a resolverla **concediendo el acceso parcial a la misma** (se adjunta resolución y fichero con datos proporcionados). Con fecha 3 de octubre de 2018, la Unidad de Información de Transparencia ha comunicado a esta Dirección General que ya se ha finalizado el expediente y se ha enviado al interesado correo electrónico de aviso de puesta a su disposición de la resolución, a través del enlace a la sede electrónica.*

5. En la citada resolución de la DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, se acordaba lo siguiente:

Con fecha 21 de septiembre de 2018 esta solicitud se recibió en la Dirección General de la Función Pública, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.

Según el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno "Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley".

*Dada la complejidad de la solicitud presentada, **se concede acceso parcial a la misma**, adjuntando archivo Excel recabado del Registro Central de Personal (RCP), en el que se detalla el número de personas que a 1 de enero de los años 2014 a 2018 se encontraban ocupando un puesto provisional por comisión de servicios voluntaria en la ciudad de Valladolid. La justificación del acceso parcial se fundamenta en los siguientes aspectos:*

El trabajo necesario que debe desarrollarse para la puesta a disposición de los datos exige una acción previa de reelaboración con un nuevo tratamiento de esta información de gran volumen y complejidad. Esta reelaboración ralentizaría el normal funcionamiento de los trabajos de gestión de los procedimientos de personal de este centro directivo.

Para atender las necesidades de información estadística solicitada, el Sistema de Información del RCP cuenta con una aplicación informática de la que se puede obtener una imagen estática de la situación a 1 de cada mes, que permite, por tanto, obtener información sobre el número de funcionarios de carrera que a determinada fecha ocupan un puesto de forma provisional por comisión de servicios.

La petición literal no puede atenderse mediante el uso de esta aplicación, sino que exige crear un programa informático específico que "rastree" la información solicitada a través de todas las actividades laborales de todas las relaciones de servicio de todos los funcionarios, estén en la actualidad en la



situación administrativa que estén, en el periodo señalado, programando además que se identifique la información de la actividad laboral inmediatamente anterior a la ocupación en comisión de servicios.

A esto hay que añadir que el mencionado programa informático específico lo crearía personal de la unidad del RCP a la que corresponde el mantenimiento de la aplicación, de manera que dicha actuación supone detraer recursos necesarios para asegurar el normal funcionamiento del Registro Central de Personal.

Ello provocaría graves retrasos en el resto de la gestión de los procedimientos del RCP, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público; por lo que la petición parece poderse atender con el archivo adjunto.

6. A la vista de la anterior resolución, con fecha de entrada 8 de octubre de 2018, el Reclamante presenta de oficio escrito de alegaciones, en el que manifiesta:

Informo a este Consejo de Transparencia que desde la DGFP se me entregado escrito que rotula como resolución a la solicitud formulada por mi persona con fecha 20 de septiembre en el portal de transparencia, que como ya está expuesto en mi reclamación, verdaderamente se produjo el 7 de agosto, ninguna otra solicitud he formulado a la DGFP. Además mi solicitud la registré con 4 puntos, ahora sólo recogen 3.

Es la segunda vez que desde este organismo se opera de esta manera, precisamente por la cual no formulo la solicitud a través del citado portal, que ya entonces no dieron una respuesta lógica al hecho de que un funcionario pueda realizar una solicitud utilizando el nombre y apellidos de otra persona, de un ciudadano, sin mediar el preceptivo consentimiento. Sobre esta cuestión lo pondré en conocimiento en el ámbito correspondiente.

Además, en esta ocasión lo que se intenta es una alteración del procedimiento administrativo y de las fases que componen el mismo. Ya se solicitó el acceso y se contestó por la DGFP que no se tramitaba, por lo que interpusé la oportuna reclamación, por lo que ahora en todo caso, la disposición de acceso parcial a la información que ofrece, no tiene sentido, en tanto está fuera del plazo estipulado en la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

La DGFP manifiesta que no ofrece una información completa en tanto para hacerlo exige una reelaboración de una información de gran volumen y complejidad, que el programa informático del RCP no tiene capacidad o disposición de ofrecer la información y que en definitiva involucrar al personal del RCP perjudicaría el normal funcionamiento de ese negociado.

No comparto el argumento expuesto por la DGFP para esquivar su obligación con la transparencia. (...)



Para ello, la DGFP dispone, y utiliza como no podría ser de otra manera, el Sistema Integrado de Personal (SIGP) desde donde se tramita el proceso interdepartamental y que dispone de un manual que adjunto para ilustrar a este Consejo de Transparencia, como con unos "clics" se puede disponer de la información solicitada sin ningún tipo de reelaboración e impedimento alguno que produzca un menoscabo en el servicio del negociado de personal.

Resulta esclarecedor el Manual del procedimiento de las comisiones interdepartamentales a través del SIGP, donde el usuario del mismo es precisamente Función Pública. Si este Consejo se dirige a las páginas 37-44 comprobará como la DGFP perfectamente puede ofrecer la información solicitada sin muchas complicaciones, además estoy seguro que a esa aplicación le saben sacar más provecho.

Por lo expuesto, me reitero en la solicitud de los puntos de acceso solicitados a la DGFP y reclamados ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, para que inste a ese organismo a facilitar a la mayor brevedad la información reclamada, con la disociación de los datos personales que en la misma se formuló.

7. Mediante correo electrónico de 18 de octubre de 2018, registrado en este Consejo de Transparencia el 24 de octubre siguiente, el Reclamante amplía sus alegaciones, adjuntando la respuesta a una consulta efectuada a la Agencia Española de Protección de Datos, con el siguiente contenido:

Buenas tardes, debido a que por la sede electrónica no puedo aportar más documentos y ante consulta en la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), sobre las comisiones de servicios que son objeto de reclamación ante este Consejo de Transparencia en Exp. 100-001498, desde la AEPD me remitieron a la "FAQS", consultas más frecuentes, donde en la 12.9 se responde de la forma que sigue a la pregunta sobre comisiones de servicio, y que interesa a esta parte forme parte de las alegaciones en el citado expediente.

12.9.- ¿Es posible publicar un listado de las comisiones de servicios con indicación de los puestos de origen, puesto de destino e identificación de los empleados públicos, con indicación de sus nombres y apellidos de un Ministerio?

Deberá apreciarse en primer lugar, la concurrencia del interés legítimo y delimitar su naturaleza para, en segundo lugar, efectuar una adecuada ponderación del citado interés legítimo con los derechos de las personas a las que la información se refiera y, particularmente, su derecho fundamental a la protección de datos.



Sobre el interés legítimo, la finalidad de las normas de transparencia es la de permitir a las personas conocer los mecanismos que intervienen en los procesos de toma de decisión por parte de los poderes públicos, así como la utilización que aquéllos hacen de los fondos presupuestarios, garantizándose así la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante un mejor conocimiento de la acción del Estado.

En cuanto a los derechos de las personas afectadas, cabe recordar que el artículo 15.2 de la Ley 19/2013 dispone que "con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano".

De este modo, en consecuencia, la publicación de la información referida a las comisiones de servicios de los empleados públicos de un Ministerio, en cuanto se limite exclusivamente a indicar su nombre y apellidos, puesto de origen y puesto de destino, se encontraría amparada por lo establecido en la normativa de protección de datos a menos que dicha publicación pudiese colocar a la persona a la que los datos se refieren en una situación de riesgo que haga prevalecer su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

*Como puede apreciarse la AEPD considera que con la **publicación** de la comisiones de servicio no se vulneraría la normativa en materia de protección de datos, incluso con nombres y apellidos.*

La administración pública, en este caso la Dirección General de la Función Pública está obligada a facilitar la información reclamada, en aras de la transparencia, y no atrincherarse con el oscurantismo y secretismo en la provisión de puestos de trabajo públicos, que todos los ciudadanos deben conocer de su existencia para concurrir al acceso a los mismos en condiciones de igualdad.

8. Finalmente, mediante correo electrónico de 22 de octubre de 2018, registrado en este Consejo de Transparencia el 24 de octubre siguiente, el Reclamante completa sus alegaciones, adjunta archivo Excel proporcionado con la resolución, y manifiesta lo siguiente:

*Buenas tardes, con fecha 5 de octubre les envié por este mismo medio alegaciones a la resolución de la Dirección General de la Función Pública, adjuntando documentos. Observando que a esas alegaciones le faltaba el archivo excel entregado junto con la citada resolución como acceso parcial a la solicitud de información, con este escrito, adjunto el documento para completar las alegaciones, **reiterando no estar de acuerdo con el acceso parcial**, pues*



como se observa, entre otras cuestiones solicitadas, no detalla cual es el Ministerio de origen y cual el de destino.

Lo que en definitiva se entrega por la administración, es la fabricación de un documento excel que no es necesario, en tanto como se alegó, con la aplicación SIGP utilizada por la DFGP, se genera el **documento público** que informa sobre los aspectos que rodean a la comisión de servicios.

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, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que se presenten, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 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”.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, debe hacerse una mención de carácter formal, en relación a la contestación de fecha 13 de agosto de 2018 de la DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, en la que erróneamente informa al reclamante, que *En relación con dicho escrito, se informa que en la Administración General del Estado la forma a través de la cual se reciben y se tramitan las solicitudes de información derivadas de la Ley 19/2013 es mediante el acceso del ciudadano al Portal de la Transparencia, sin que sea posible por parte de esta Subdirección General entrar a valorar el contenido de su solicitud fuera del cauce establecido.*

Cuestión sobre la que este Consejo de Transparencia ya se ha manifestado a raíz de la consulta que efectúa el propio interesado, y a la que se le contesta, lo siguiente:

El Portal de Transparencia se crea, según dispone el Preámbulo de la Ley de Transparencia (LTAIBG) para favorecer de forma decidida el acceso de todos a la información e incluirá, además de la información sobre la que existe una obligación de publicidad activa, aquella cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia.



Además de las funcionalidades destinadas al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, el Portal de la Transparencia tiene la naturaleza de vía de presentación de solicitudes de acceso dirigidas a organismos de la Administración General del Estado y entidades dependientes. A tal fin, incorpora un gestor de expedientes que facilita la gestión de las solicitudes de acceso así como el desarrollo de las funciones encomendadas a las Unidades de Información recogidas en el art. 21 de la LTAIBG.

No obstante, el Portal de la Transparencia no puede configurarse como el único medio para poder presentar una solicitud de información, de tal manera que se excluyan otras vías, sin ir más lejos, la presentación presencial, circunstancia que propiciaría un perjuicio a los interesados que no deseen o no les sea posible usar la vía electrónica del Portal de la Transparencia u otra vía diferente.

La respuesta a esta consulta es, por lo tanto, la posición formal adoptada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto a la consideración del Portal de la Transparencia como único medio para presentar una solicitud de información. En este sentido, no se puede admitir la alegación formulada por la Administración en el sentido de que la solicitud de información fue respondida el 13 de agosto dado que dicha pretendida respuesta se limitaba a informar al interesado de que su solicitud no iba a ser tramitada.

4. Asimismo, y en relación a lo indicado en el apartado anterior, cabe hacer otra mención de carácter formal, que afecta al tiempo de que dispone la Administración para contestar a las solicitudes de acceso a la información que se le presenten.

Según dispone el artículo 17.1 de la LTAIBG, El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información (...)

Por su parte, el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

El apartado 4 del mismo precepto se pronuncia en los siguientes términos: Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.

Según consta en los antecedentes de hecho, la Administración cuando recibe el expediente enviado por este Consejo a raíz de la reclamación presentada por el reclamante, es cuando dicta (el 2 de octubre de 2018) la Resolución por la que



concede parcialmente la información solicitada, considerando erróneamente de nuevo que es desde la fecha de recepción del expediente cuando dispone del mes para responder, tal y como indica en la propia resolución, al manifestar que *Con fecha 21 de septiembre de 2018 esta solicitud se recibió en la Dirección General de la Función Pública, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución*. Es decir, está claro que resuelve la solicitud de información fuera de plazo y en vía de reclamación.

En este sentido, debe recordarse a la Administración la necesidad de cumplir con los plazos legalmente establecidos a la hora de contestar a las solicitudes de acceso que se le presenten, para facilitar el ejercicio de un derecho de base constitucional como el que nos ocupa y no dilatar en el tiempo el mismo, lo que resulta contrario al espíritu de la LTAIBG. Según lo indicado en el propio Preámbulo de la Ley, *con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta, y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación*.

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente R/0100/2016 o, más reciente, el R/0234/2018) sobre esta ausencia de tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho"*. La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

5. En lo que respecta al fondo del asunto, invoca la Administración la aplicación de la causa de inadmisión del art. 18.1. e) de la Ley 19/2013, el cual preceptúa que *"se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley"*, alegando la *complejidad de la solicitud presentada*, y la necesidad de *crear un programa informático específico, que lo crearía personal de la unidad del RCP a la que corresponde el mantenimiento de la aplicación, (...) provocaría graves retrasos en el resto de la gestión de los procedimientos del RCP, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y*



el servicio público; por lo que la petición parece poderse atender con el archivo adjunto

En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno emitió, en fecha 14 de julio de 2016, en virtud de las prerrogativas concedidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, el Criterio Interpretativo nº 3, que delimita el alcance del concepto de solicitud de información que tenga carácter repetitivo o abusivo, en los siguientes términos:

1.1. 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.

1.2. 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.

Por su importancia, debe mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo, dictada en el recurso de casación 75/2017, que se pronuncia en los siguientes términos: “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." (...) "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.

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1. c/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información."

6. Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso, a nuestro juicio no se aprecia la existencia de la causa de inadmisión invocada que, recordemos, debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública.

A la vista de las alegaciones de la Administración parece que la única vía para facilitar la información es crear un programa informático nuevo específico para ello, sin embargo, como explica el reclamante y acompaña su manual de usuario, tienen a su disposición el aplicativo SIGPE para las Comisiones Interdepartamentales, que es precisamente sobre lo que se pretende obtener información. A través de dicho aplicativo es posible, entre otros, obtener de cada comisión de servicios, datos sobre el puesto de destino, origen, el reservado, la fecha de la comisión, su inicio y duración, el motivo, etc.

Asimismo, no debe obviarse que la solicitud de acceso a la información presentada por el ahora Reclamante persigue someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, que es precisamente la *ratio iuris* o razón de ser de la LTAIBG, no pudiendo considerarse abusiva.

En consecuencia, no resulta aplicable la causa de inadmisión invocada por la Administración.

7. Igualmente, la Administración invoca el artículo 18.1. c) de la LTAIBG, que prescribe lo siguiente: *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Para justificar su aplicación, alega, en vía de Reclamación que *El trabajo necesario que debe desarrollarse para la puesta a disposición de los datos exige una acción previa de reelaboración con un nuevo tratamiento de esta información de gran volumen y complejidad. Esta reelaboración ralentizaría el normal*



funcionamiento de los trabajos de gestión de los procedimientos de personal de este centro directivo. La petición literal no puede atenderse mediante el uso de esta aplicación, sino que exige crear un programa informático específico que "rastree" (...), es decir la Administración está utilizando el mismo argumento que para la causa de inadmisión anteriormente examinada.

Este Consejo de Transparencia ya ha tramitado múltiples reclamaciones en las que distintos organismos inadmitían la solicitud de información, en aplicación de lo previsto en el artículo 18.1 c). Por ello, en virtud de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, elaboró el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, en el que, sumariamente, se señala lo siguiente:

(...)

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.

Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

8. Asimismo, debe contarse también con la interpretación que de este concepto han realizado los Tribunales de Justicia.

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo de Madrid y Sentencia en Apelación nº 47/2016, de 7 de noviembre de 2016, de la Audiencia Nacional: *“La interpretación del art. 18.1. c) de la Ley 19/2013 ha de hacerse atendiendo a que en ella se configura el derecho de acceso a la información pública como un 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), y a la Exposición de Motivos, conforme a la cual “el capítulo III (donde se insertan ambos preceptos, arts. 12 y 18 de la ley) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud.*

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. 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”.

(...) Al margen de disquisiciones sobre el concepto de la reelaboración de información que no influyen en el presente caso, donde no se impugnan los criterios interpretativos fijados por el CTBG, la recurrente no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición.”

(...) “El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que esta ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”.

(...) “El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado 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” (...).

9. Como en la anterior causa de inadmisión analizada, debe hacerse constar que lo solicitado tiene como finalidad tener un cabal conocimiento sobre el comportamiento de la Administración para poder valorar si su actuación es justa e igualitaria en todos los casos. Y, a juicio de este Consejo de Transparencia, no es necesaria una reelaboración para proporcionar la mayor parte de la información solicitada, recordando que la Administración tiene a su disposición el aplicativo SIGPE para las Comisiones Interdepartamentales, que es, como decimos, precisamente sobre lo que se pretende obtener información.

No obstante lo anterior, parece evidente a nuestro juicio, que habría que acudir a cada expediente de Comisión de Servicios para buscar y adjuntar *El preceptivo Informe del organismo o Departamento de procedencia*, y el *Informe de las causas invocadas de la urgencia y necesidad para proveer el puesto en comisión de servicio*, documentación no incluida en el aplicativo mencionado.

En este sentido, proporcionar los informes de cada comisión de servicios sí podría quedar recogido dentro del concepto de reelaboración de la LTAIBG que no amparada por la norma. No obstante, y dado que en el SIGPE, como ya se ha indicado, uno de los datos que constan es el motivo de la Comisión de Servicios,



podemos concluir que el interesado sí podría conocer la causa que se recoge en los mencionados informes, por lo que su derecho de acceso a la información quedaría garantizado en este aspecto.

10. En conclusión, la presente Reclamación debe ser estimada parcialmente, debiendo la Administración facilitar al Reclamante toda la información solicitada, con la salvedad de los informes manifestada en el punto anterior:

1.- *El organismo de origen/procedencia del funcionario comisionado y el código numérico del puesto de trabajo que se le reservó.*

2.- *El organismo de destino, y el código numérico del puesto de trabajo que pasó a ocupar el funcionario comisionado, así como la fecha de la adjudicación en comisión de servicios y la duración prevista de la misma.*

3.- *El código numérico de los puestos de trabajo provistos en comisión de servicios que se han adjudicado de forma definitiva por el funcionario comisionado. Resolución y fecha de la ocupación definitiva.*

4.- *El código numérico de los puestos de trabajo que estando reservados, no se han vuelto a ocupar por su titular, es decir, que se han ofertado y adjudicado por las formas de provisión previstas, incluida la comisión de servicio, están vacantes o han sido amortizados o suprimidos de la relación de puestos de trabajo.*

El acceso a la información se solicita previa disociación de los datos personales que permitan la identificación del funcionario o funcionarios que intervengan en los aludidos procesos de provisión de puestos de trabajo.

Todo ello, relativo a comisiones interdepartamentales concedidas en la provincia de Valladolid desde enero del año 2014 hasta julio de 2018.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 20 de septiembre de 2018, contra la DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA).

SEGUNDO: INSTAR a la DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA), a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 10 de la presente Resolución.



TERCERO: INSTAR a la DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA), a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información 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.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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

