



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

N/REF: RT 0412/2017

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 con número de referencia RT/0412/2017 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 26 de octubre de 2017 tuvo entrada en este Consejo, 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 respuesta recibida a la solicitud de información dirigida a la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Extremadura.
2. La presente Reclamación trae causa en la solicitud de información formulada el 25 de septiembre de 2017, por el interesado, en concreto:

"Nombre y apellidos de las personas titulares de los puestos objeto posterior de comisión de servicios y régimen en el que se encuentra el titular (servicios especiales, en otras AAPP, excedencia voluntaria, u otros) salvaguardando la ley de protección de datos. En particular, los puestos de libre designación."

El 17 de octubre recibe contestación a su solicitud, en la que se le comunica la inadmisión de la misma, al no tener por objeto el acceso a la información pública activa, sino que se publique en el Portal de Transparencia la información adicional de si el puesto ocupado en comisión de servicio está o no titularizado.

ctbg@consejodetransparencia.es



Bien es cierto, que con anterioridad -en fecha de 27 de junio de 2017- el interesado presentó una solicitud para que se publicase en el Portal de la Transparencia la información adicional siguiente de las comisiones de servicio:

"- si el puesto ocupado en comisión de servicios está titularizado (reservado a funcionario) o no, esto es, si el puesto está vacante temporal o definitivamente. - En caso de estar titularizado (o lo que es lo mismo, vacante temporalmente): nombre y apellidos de la persona titular de dicho puesto y régimen en el que se encuentra (servicios en otras administraciones públicas, nombramiento alto cargo, etc), sin perjuicio del respeto a la normativa de datos de carácter personal. Todo ello para una adecuada gestión de la comisión de servicios y que sea de conocimiento público al tratarse de información relevante y sustancial."

Mediante Resolución de 7 de agosto de 2017, la Dirección General de Función Pública resolvió la inadmisión de la misma.

3. Tras la interposición de la reclamación por parte del interesado, mediante escrito de 30 de octubre de 2017, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo, se dio traslado del expediente al Secretario General de Administración Pública de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Extremadura a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formularan las alegaciones que estimasen por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las alegaciones que pudieran realizar.

A través de un oficio de la Directora General de la Función Pública, con fecha de registro de entrada en esta Institución de 27 de noviembre de 2017, se presentan las alegaciones indicándose lo siguiente:

- *Que la Resolución de la Dirección General de Función Pública de 9 de octubre de 2017, (...), inadmitió dicha solicitud en base a los fundamentos similares a la anterior Resolución de 7 de agosto de 2017.*
- *Que la solicitud de información realizada por el interesado con fecha 25 de septiembre de 2017, va más allá, por cuanto no sólo solicita información ya de por sí contenida en el Portal de Transparencia sino que además se extiende al conocimiento de la Situación Administrativa en la cual se encuentra el titular de la plaza cubierta mediante este sistema de provisión.*
- *Que se puede vulnerar el derecho a la protección de datos de carácter personal de los empleados públicos, el revelar la situación administrativa que puede dar lugar a la reserva del puesto de trabajo, como es el caso de las situaciones administrativas de servicios especiales, excedencia por cuidado de familiares, excedencia voluntaria por razón de violencia de género o la excedencia voluntaria por nombramiento provisional. Que no podría defenderse un interés público en la divulgación de la información prevalente sobre el anterior. Todo ello al margen de que existen gran número de situaciones administrativas que no darían lugar a la reserva del puesto de trabajo, por lo*



que en este caso, el informar de las razones de las mismas sería innecesario para el interés que pretende defender el solicitante.

- Que los datos contenidos en el Portal de la Transparencia de la Junta de Extremadura por cuanto a la publicación de las Comisiones de Servicio se refiere, reflejan una información que se entiende coherente y suficiente por cuanto contempla, los Apellidos y Nombre del Comisionado, así como el Grupo, Cuerpo, Especialidad, Consejería, denominación y localidad del puesto de origen, así como a su vez la Consejería, denominación y localidad del Puesto de Destino, así como la fecha de inicio de la Comisión.
- Que es relevante el hecho de que la información que se solicita, no es una información que se encuentre disponible, sino que habría de ser elaborada. Con lo cual entendemos que también habrá de entenderse limitado el derecho a la información pública por esta circunstancia, ya que no nos encontramos ante una información a la que se pueda o no acceder, sino ante una información que habría de ser elaborada ad hoc para facilitarla al que la solicita. De este modo había de cotejarse individualmente cada uno de los puestos cubiertos en comisión de servicios y comprobarse y contemplarse en la relación a elaborar, si dicho puesto tiene o no titular, y, de tenerlo, cuál es la situación administrativa en la que se encuentra en relación con el puesto del que es titular y en el que se verifica la comisión de servicios. En este sentido pudiera entenderse obstativa a facilitar la información, la previsión contenida en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, sobre causas de inadmisión de las solicitudes de información, cuando señala como susceptibles de dicha inadmisión aquellas solicitudes: "e) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración."

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 Autónoma de Extremadura (Consejería de Hacienda y Administración Pública) han suscrito un Convenio para el traslado a este Consejo del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 LTAIBG en los supuestos de resoluciones dictadas por aquella Administración y las entidades integradas en el sector público de ésta.

3. A continuación debemos analizar la concurrencia o no de la causa de inadmisión alegada por la administración autonómica -tratarse de un supuesto de reelaboración de la información regulado en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG-, por cuanto si se aprecia su concurrencia supondría desestimar la Reclamación formulada sin entrar a conocer del fondo del asunto planteado en la misma.

Uno de los motivos que con mayor intensidad invocan las diferentes Administraciones Públicas para inadmitir solicitudes de información se refiere al supuesto de “reelaboración “ del artículo 18.1.c) de la LTAIBG. En ese sentido, con carácter preliminar nos detendremos en precisar el alcance que de dicha causa de inadmisión se ha efectuado por el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno así como por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, tomando como referencia las resoluciones elaboradas sobre el particular, ha elaborado en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas por las letras a) y e) del artículo 38.1 de la LTAIBG el CRITERIO INTERPRETATIVO CI/007/2015, de 12 de noviembre, mencionado por la propia administración municipal en las alegaciones remitidas a esta Institución, en el que se delimita el alcance de la noción de “reelaboración” como causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información.

En dicho Criterio [disponible en el página web institucional del propio Consejo http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html] se delimita 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 modo que, continúa el reiterado 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”».

En atención a esta premisa, añade el CI/007/2017, la 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». Formulando, en definitiva, las siguientes consideraciones:

- a. *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.*
 - b. *La reelaboración supone un tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o 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.*
 - c. *La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada.*
4. Por su parte, la jurisdicción contencioso-administrativa ya ha tenido ocasión de delimitar el alcance de esta causa de inadmisión. En primer lugar, cabe recordar que, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 señala en su Fundamento de Derecho Sexto que la causa de inadmisión de las solicitudes de información contemplada en el artículo 18.1.c) «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.» En segundo lugar, a esta necesidad de motivar la concurrencia de la causa de inadmisión de referencia, cabe añadir que su aplicación ha de tener en cuenta, además, la configuración del derecho de acceso a la información pública «como un auténtico derecho público subjetivo» derivado de los artículos 12 y 13 de la LTAIBG que precisa una aplicación estricta y no extensiva, según se contempla en el Fundamento de Derecho Tercero de la Sentencia núm. 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid. En tercer lugar, el artículo 13 de la LTAIBG reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, «pero a la información que existe y que está 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.» -



Fundamento de Derecho Quinto de la Sentencia núm. 60/2017, de 21 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9 de Madrid. Y, finalmente, en cuarto lugar, 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» -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-.

5. Consecuencia que se deriva del artículo 18 de la LTAIBG y del aludido Criterio Interpretativo estriba en el hecho de aquel precepto 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 tal premisa la aplicación de las causas de inadmisión al caso concreto debe realizarse a través de la técnica de la subsunción de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”. La forma de proceder en el caso que ahora nos ocupa, en suma, consistirá en esclarecer si la información objeto de la pretensión se trata de un supuesto de reelaboración -supuesto de hecho- a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) -consecuencia jurídica-.

En este sentido, cabe comenzar recordando que la administración autonómica a través de su Portal de Transparencia ya facilita la información referida a las Comisiones de Servicio y en concreto los apellidos y nombre del comisionado, así como el Grupo, Cuerpo, Especialidad, Consejería, denominación y localidad del puesto de origen, así como a su vez la Consejería, denominación y localidad del Puesto de Destino, así como la fecha de inicio de la Comisión.

En función de lo expuesto, y lo alegado por la administración autonómica *“la información que se solicita, no es una información que se encuentre disponible, sino que habría de ser elaborada ad hoc para facilitarla al que la solicita. De este modo había de cotejarse individualmente cada uno de los puestos cubiertos en comisión de servicios y comprobarse y contemplarse en la relación a elaborar, si dicho puesto tiene o no titular, y, de tenerlo, cuál es la situación administrativa en la que se encuentra en relación con el puesto del que es titular y en el que se verifica la comisión de servicios”*.

De acuerdo con esta premisa, en consecuencia, parece razonable sostener que no es lo mismo buscar en una base de datos documental en la que el resultado de la indagación proporciona documentos u otros datos previamente grabados en un campo correspondiente, que buscar en fuentes distintas, para lo cual habrá de examinarse uno a uno los puestos de trabajo y verificar en que situación administrativa se encuentra el funcionario que lo ocupaba con anterioridad y todo ello teniendo en cuenta lo también alegado por la Junta de Extremadura que *“a*



margen de que existen gran número de situaciones administrativas que no darían lugar a la reserva del puesto de trabajo, por lo que en este caso, el informar de las razones de las mismas sería innecesario para el interés que pretende defender el solicitante". Con ello se quiere poner de manifiesto que, por una parte, para facilitar la información solicitada ha de llevarse a cabo un nuevo tratamiento de la información, dado que ha de analizarse puesto a puesto y luego trasladarse a un nuevo documento y por otra que se encontrarían situaciones en las que sería excesivo conocer la situación administrativa actual que tiene un funcionario al no tener la reserva del puesto de trabajo.

Todo ello, sin olvidar lo, asimismo, alegado por la Junta de Extremadura, que se puede vulnerar el derecho a la protección de datos de carácter personal de los empleados públicos, el revelar la situación administrativa que puede dar lugar a la reserva del puesto de trabajo, como es el caso de las situaciones administrativas de servicios especiales, excedencia por cuidado de familiares, excedencia voluntaria por razón de violencia de género o la excedencia voluntaria por nombramiento provisional

6. Es cierto que la pretensión del interesado se centra en conocer la situación administrativa en la cual se encuentra el titular de la plaza cubierta mediante la comisión de servicios.

Cabe recordar, por una parte, que el artículo 3.a) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal -desde ahora, LOPD- define el dato personal como "*cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables*" -dado que las personas jurídicas no son titulares del derecho de protección de datos-, mientras que, por otra parte, el artículo 5.1.f) del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD, contempla la siguiente definición de dato de carácter personal: "*cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables*". Por lo tanto, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 15 de la LTAIBG que regula la relación del derecho de acceso a la información pública con el derecho a la protección de datos.

Con relación a este extremo este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha elaborado el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 21 de mayo de 2015, [disponible en el sitio web oficial del Consejo [http://www.consejodetransparencia.es/ct Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html)] relativo a la aplicación del límite de la protección de datos de carácter personal con el derecho de acceso a la información. Entre otros aspectos, y desde una perspectiva formal, en dicho Criterio se indica lo siguiente con relación a las fases de que consta el proceso de aplicación del artículo 15 de la LTAIBG:

- 1. "Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por éstos los*



definidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, (en adelante LOPD)

- II. *En caso afirmativo valorar si los datos son o no especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la LOPD, esto es: a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical religión y creencias; b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y c) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. Si contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos, la información sólo se podrá publicar o facilitar: a) En el supuesto de la letra a) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. b) En el supuesto de los datos de la letra b) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado en una norma con rango de ley, y c) En el supuesto de los datos de la letra c) anterior, y siempre que las correspondientes infracciones penales o administrativas no conlleven la amonestación pública al infractor cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley.*
- III. *Si los datos de carácter personal contenidos en la información no fueran datos especialmente protegidos, valorar si son o no exclusivamente datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. Si los datos contenidos son exclusivamente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad, la información se publicará o facilitará con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.*
- IV. *Si los datos de carácter personal no fueran meramente identificativos y relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o no lo fueran exclusivamente, efectuar la ponderación prevista en el artículo 15 número 3 de la LTAIBG. [...]"*

Así, en este caso concreto ha de llevarse a acabo la ponderación prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG, esto es la ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados. Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno quiere recordar que lo que protege el derecho de protección de datos es la identificación del titular de los datos, esto es, aplicado al caso que nos ocupa el conocimiento de la situación administrativa en la que se encuentra el titular de un puesto, que ha sido ocupado en Comisión de Servicios no contribuye al objetivo de transparencia perseguido por la LTAIBG y su cesión



podría suponer una vulneración de la LOPD. Procede, en consecuencia, desestimar la presente Reclamación, en base a todo lo expuesto en los Fundamentos Jurídicos anteriores.

III. RESOLUCIÓN

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

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] por concurrir la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

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

