

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: RT 0008/2022 [Expte. 1594-2023]

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Junta de Extremadura/ Consejería de Educación y Empleo.

Información solicitada: Documentación de participación en procesos selectivos

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

Plazo de resolución: 20 días hábiles

RA CTBG
Número: 2023-0293 Fecha: 08/05/2023

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, en fecha 5 de noviembre de 2021 el reclamante solicitó al amparo de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

“(....)”

Como interesado en el proceso, y por ser documentos contenidos en el procedimiento, SOLICITO COPIA de los siguientes documentos que obran en el expediente, relativos a cada uno de los anteriormente relacionados opositores de la

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

especialidad Operaciones y Equipos de Producción Agraria (216) del cuerpo de Profesores Técnicos de Formación Profesional (591):

- *Copia de las programaciones Didácticas (prueba 2.A) presentadas por cada uno de los ocho aspirantes seleccionados y nombrados funcionarios en prácticas.*
 - *Copia del material auxiliar entregado por cada uno de dichos aspirantes en la defensa de la Unidad Didáctica o de Trabajo presentada (prueba 2.B).*
 - *Copia de los documentos TR-4.2 cumplimentados por los miembros de los tribunales número 1 y número 2 para asignar la calificación a cada uno de los ocho aspirantes seleccionados y nombrados funcionarios en prácticas”.*
2. Disconforme con la resolución recaída en relación con su solicitud, el solicitante presentó, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) a la que se da entrada el 5 de enero de 2022.
3. En esa misma fecha el CTBG remitió la reclamación a la Secretaría General de Administración Digital de la Junta de Extremadura al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas. El 26 de enero de 2022 se recibe contestación a este requerimiento, cuyo contenido se recoge a continuación:

“(....)

En contestación a las alegaciones complementarias presentadas nuevamente con fecha 5 de enero de 2022, se le notifica que desde esta Dirección General de Personal Docente se ratifica en lo ya comunicado en la Resolución emitida de fecha 14 de diciembre de 2021, en la cual y según:

La Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, en cuanto a la Información pública, regula el derecho de acceso a las mismas, estableciéndose las normas generales para el ejercicio de dicho derecho.

No obstante, este derecho tiene sus limitaciones, que también se determinan en la ley.

En este sentido, el Art. 15 de la mencionada ley, señala:

4. Se exceptúan del ejercicio del derecho de acceso las solicitudes que se refieran a Información:

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

b) Que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, informes y comunicaciones internas o entre órganos o entidades administrativas.

c) Para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

En lo que compete a los apartados 2 y 3 de su solicitud, y en aplicación de lo anteriormente expuesto, se considera desestimada su concesión al amparo de lo expuesto en el Art 15.4(b) de la ley 4/2013 de 21 de mayo de Gobierno Abierto de Extremadura por ser documentación incluida en ese supuesto.

Y en lo que compete al apartado 1 de su solicitud, y en aplicación del mismo artículo, se considera igualmente desestimada su concesión al amparo de lo expuesto en el apartado (c), toda vez que para la divulgación de lo solicitado por usted, sería necesaria una acción previa de reelaboración al contener la documentación solicitada, datos pertenecientes al ámbito protegido por la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal.

Concurre un interés general en que los puestos públicos estén ocupados por las personas más meritorias, capaces y cualificadas entre las posibles, que justifica que se facilite, con medidas de transparencia y acceso a la información, el control de legalidad de los procesos y la idoneidad de las personas seleccionadas, entendiéndose esta Dirección General que todas esas premisas han sido ampliamente cumplidas por el Tribunal de Selección de la especialidad a la que opta, no encontrando por tanto motivación legal al amparo de lo establecido para acceder a su petición, procediendo en consecuencia a su desestimación”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG y en el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno³, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio⁵ vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG, en su artículo 12⁶, 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 con información que ya existe, por cuanto está en posesión de un organismo incluido en su ámbito de aplicación, bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

La documentación solicitada en el caso de esta reclamación se refiere a información sobre un proceso selectivo en el seno de la Junta de Extremadura. En el caso de esta información se darían los dos requisitos que establece el mencionado artículo 13 de la LTAIBG, puesto que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, una consejería de una administración autonómica, quien la ha adquirido en el ejercicio de las funciones que la legislación le reconoce.

4. Entrando ya en el fondo del asunto, se debe indicar que la administración autonómica ha invocado la concurrencia de dos causas de inadmisión del artículo 18⁷ de la LTAIBG: primera, que se trata de información auxiliar o de apoyo, supuesto del 18.1 b); y, segunda, que resulta necesaria una acción previa de reelaboración, supuesto del 18.1 c). Sobre ambas causas este Consejo ha elaborado criterios interpretativos para

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html

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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

delimitar su contenido y alcance, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas legalmente por las letras a) y e) del artículo 38.1⁸ de la LTAIBG.

En relación con la información auxiliar o de apoyo, el CTBG ha elaborado el criterio interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre⁹, pudiendo señalarse, en lo que ahora interesa, las siguientes consideraciones generales.

En primer lugar, según ha afirmado el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, «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», de manera que «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.

En segundo lugar, teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b) es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información, y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno, lo que conlleva la posibilidad de aplicar precitada la causa de inadmisión.

Finalmente, en tercer lugar, el CTBG entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: (i) cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final; (iii) cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; (v) cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a38>

⁹ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

En el caso de la reclamación objeto de esta resolución la información solicitada se refiere a la obtención de copias de documentos presentados por los aspirantes de un proceso selectivo para el acceso a, entre otros, el cuerpo de Profesores Técnicos de Formación Profesional. Documentos de esas características, no responden a las circunstancias antes mencionadas que se incluyen en el criterio interpretativo CI/006/20215, de 12 de noviembre, ya que se trata de documentos que deben formar parte, obligatoriamente, del mencionado proceso selectivo. En concreto, la Resolución de 17 de marzo de 2021¹⁰, de la Dirección General de Personal Docente, por la que se convocan procedimientos selectivos para ingreso y acceso, adquisición de nueva especialidades, integración por primera vez en listas de espera ordinarias y supletorias, y valoración de méritos de personas integrantes en las mismas, para los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria, Profesores Técnicos de Formación Profesional, Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas, Profesores de Música y Artes Escénicas, Profesores de Artes Plásticas y Diseño, y Maestros de Taller de Artes Plásticas y Diseño, se dispone que la segunda prueba a la que se refiere el reclamante *“Tendrá por objeto la comprobación de la aptitud pedagógica y el dominio de las técnicas necesarias para el ejercicio docente, y consistirá en la presentación de una programación didáctica y en la preparación y exposición oral de una unidad didáctica”*.

Realizada la anterior precisión resulta claro, a juicio de este Consejo, que los documentos solicitados difieren del concepto de información auxiliar o de apoyo que siempre ha defendido este Consejo y sobre el que se han pronunciado los tribunales de justicia. En conclusión, no resulta asumible la invocación de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG.

5. Con respecto a la reelaboración este Consejo aprobó el criterio interpretativo CI/007/2015¹¹, de 12 de noviembre, para delimitar el alcance de esta causa. En este criterio se indica de manera expresa que resulta necesario diferenciar la reelaboración de otros supuestos regulados en la LTAIBG, que no suponen causa de inadmisión, como el de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1, o aquel que se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser “anonimizada”, del 15.4 de la LTAIBG. En ambos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.

¹⁰ <http://doe.juntaex.es/pdfs/doe/2021/550o/21060824.pdf>

¹¹ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

Con respecto a lo anterior, debe señalarse que la administración autonómica invoca la reelaboración *“al contener la documentación solicitada, datos pertenecientes al ámbito protegido por la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal”*. Supuesto, como ya se ha indicado, que queda fuera del concepto de reelaboración delimitado en el criterio interpretativo CI/007/2015.

El contenido de este criterio debe ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa. En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál debe ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

De ahí, que el Tribunal concluya que *“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”*. Doctrina que reiterada con posterioridad en la Sentencia, de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se puntualiza que *“la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida”*, y también en la STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272).

Por tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una motivación clara y suficiente expresa y detallada de la concurrencia de la causa de inadmisión de que se trate para poder controlar su aplicación justificada y proporcionada, algo que no sucede en el caso de la reclamación objeto de esta resolución.

Asimismo, no puede obviarse que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) *«(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su*

conurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de *«una información pública dispersa y diseminada»*, que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, deba ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de reelaboración de la información pública. Esta jurisprudencia se aplica, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de «expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas(...)».

Se confirma así, para el caso de esta reclamación, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información voluminosa-; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

A la vista de los argumentos precedentes y de la insuficiente justificación aportada por la administración, este Consejo considera que no procede apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión incluida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

En conclusión, dado que la información solicitada tiene la consideración de información pública de acuerdo con la LTAIBG, y que no se aprecia la concurrencia de ninguno de los límites previstos en los artículos 14¹² y 15¹³ de la LTAIBG, ni de alguna causa de inadmisión del artículo 18, este Consejo debe proceder a estimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada, por constituir su objeto información pública en virtud de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

SEGUNDO: INSTAR a la Consejería de Educación y Empleo de la Junta de Extremadura a que, en el plazo máximo de veinte días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- Copia de las programaciones Didácticas (prueba 2.A) presentadas por cada uno de los aspirantes seleccionados y nombrados funcionarios en prácticas, en el proceso selectivo convocado por Resolución de 17 de marzo de 2021, de la Dirección General de Personal Docente.
- Copia del material auxiliar entregado por cada uno de dichos aspirantes en la defensa de la Unidad Didáctica o de Trabajo presentada (prueba 2.B).
- Copia de los documentos TR-4.2 cumplimentados por los miembros de los tribunales número 1 y número 2 para asignar la calificación a cada uno de los seleccionados y nombrados funcionarios en prácticas.

TERCERO: INSTAR a la Consejería de Educación y Empleo de la Junta de Extremadura a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 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 Gobierno¹⁴, 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

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a14>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a15>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹⁵.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹⁶.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

RA CTBG
Número: 2023-0293 Fecha: 08/05/2023

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>