



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 732/2020

S/REF:

N/REF: R/0732/2020; 100-004340

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Fundación Ciudad de la Energía-Ciuden, F.S./Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

Información solicitada: Procedimientos de selección, ascenso del personal y salarios

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó a la Fundación Ciudad de la Energía-Ciudad de la Energía-Ciuden, F.S., adscrita al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, 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), con fecha 14 de septiembre de 2020, la siguiente información:

PRIMERO.- [REDACTED] es trabajadora que presta sus servicios en la CIUDEN, F.S., que constituye una "fundación del sector público estatal", conforme a lo previsto en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, constituida por la Administración General del Estado y adscrita al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en condición de Personal Laboral. Quien suscribe ha presentado una RECLAMACIÓN PREVIA a la jurisdicción social, pendiente de resolver frente a esta Entidad.

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

SEGUNDO.- Como "fundación del sector público estatal", conforme a lo previsto en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, la CIUDEN está sometida a la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de transparencia y buen gobierno. Así se prevé expresamente en el artículo 2. h) de la citada que identifica "Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones" dentro de su Ámbito subjetivo de aplicación.

Al amparo de dicha Ley, esta parte solicita que se proporcione siguiente información:

1. Número de empleados dados de alta en cualquiera de los centros de la Fundación Ciudad de la Energía a fecha 01 de junio de 2011, a fecha 01 de diciembre de 2014 y a fecha 01 julio de 2019.

2. Copia de los Informe/s y Resolución/es de la Dirección General de la Fundación Ciudad de la Energía que justifiquen los ascensos y movimientos de personal de los últimos 3 años incluyendo el actual, incluyendo la descripción de los requisitos exigidos para este/estos movimiento/s. Documentación acreditativa del cumplimiento o idoneidad del/de los candidato/s al puesto. Calificación por parte de la Fundación sobre si este/estos cambio/s es/son considerado/s como promoción horizontal o promoción vertical o asignación de jefatura o movilidad funcional o cobertura de vacantes u otras.

3. Acreditación documental y confirmación por parte de la Fundación Ciudad de la Energía de que todos estos movimientos han sido autorizados en la Masa Salarial de la Fundación Ciudad de la Energía de los años 2018 y 2019.

4. Nombre, apellidos, puesto de trabajo, tipo de excedencia y duración solicitada de la excedencia de las personas que se encuentran en tal situación en la Fundación Ciudad de la Energía.

5. Nombre y apellidos de la persona que ocupa actualmente el puesto de Responsable de RRHH y fecha desde que ocupa esta posición, especificando el carácter temporal o definitivo del nombramiento. Entrega de informe justificativo de dicho nombramiento y resolución de la Dirección General y documentación acreditativa de que el que candidato cumple el perfil requerido en el informe.

6. Copia del proceso o procedimiento seguido para el nombramiento de la persona que ocupa el puesto de Responsable de RRHH de la Fundación, justificación normativa y convencional en que se apoya dicho nombramiento. (Convenio Colectivo de la Fundación Ciudad de la Energía). Calificación por parte de la Fundación sobre si este cambio es considerado como promoción horizontal o promoción vertical o asignación de jefatura o movilidad funcional o cobertura de vacantes u otras.

7. Desglose de la retribución de la persona que ocupa el puesto de Responsable de RRHH: grupo y nivel profesional, complemento de jefatura en el caso de que exista y justificación normativa y convencional (Convenio Colectivo de la Fundación Ciudad de la Energía) por la que se adjudica el grupo y/ o nivel profesional ostentado y el complemento de jefatura si existiera.

8. Desglose de la retribución que tenía la persona que ocupa actualmente el puesto de Responsable de RRHH, con anterioridad a su nombramiento como tal: grupo y nivel profesional, complemento de jefatura en el caso de que exista.

9. Copia del Informe y Resolución de la Dirección General de la Fundación Ciudad de la Energía, que justifique el nombramiento en noviembre 2014 de D. XXX como Responsable de RRHH con descripción de los requisitos del puesto y documentación acreditativa del cumplimiento o idoneidad del candidato al puesto; concretando sobre si este acto es considerado como promoción horizontal o promoción vertical o asignación de jefatura o movilidad funcional o cobertura de vacantes u otras.

10. Copia del Informe y Resolución de la Dirección General de la Fundación Ciudad de la Energía que justifica el nombramiento en noviembre de 2014 de D^a XXX como Técnico de RRHH con descripción de los requisitos del puesto y documentación acreditativa del cumplimiento o idoneidad del candidato al puesto; concretando sobre si este acto es considerado como promoción horizontal o promoción vertical o asignación de jefatura o movilidad funcional o cobertura de vacantes u otras.

CUARTO.- La información solicitada entra plenamente en el objeto previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al tratarse de datos relativos a procedimientos de selección y ascenso del personal, dándose el caso de que estos procesos deben estar sometidos a los principios de mérito y capacidad recogidos tanto en los Estatutos de la Fundación (art. 28) como el Convenio Colectivo de la Fundación Ciudad de la Energía (art. 18 y 21) y que pueden venirse infringiendo por parte de esta Entidad.

La documentación a la que se pide acceso estaría igualmente sujeta a la normativa en materia de interesados regulada en la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, existiendo un derecho de acceso en aplicación de dicha Ley, dado que quien suscribe es una evidente interesada como miembro del personal laboral de la citada Fundación.

Por lo expuesto, SOLICITAMOS que se tenga por presentada SOLICITUD DE INFORMACIÓN en materia de Transparencia para que se proporcione la información solicitada.

2. Ante la falta de respuesta, mediante escrito de entrada el 20 de octubre de 2020, la interesada presentó una reclamación ante el Comisionado de Transparencia de Castilla y León, con el siguiente contenido:

Que se tenga por presentada RECLAMACIÓN contra FUNDACIÓN CIUDAD DE LA ENERGÍA Ciudad de la Energía-CIUDEN, F.S.P. por sus incumplimientos en materia de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León, para que se ordene a la misma que proporcione la información solicitada.

En caso de que se considere competente el COMISIONADO DE TRANSPARENCIA estatal insto a que se remita esta queja a dicho organismo.

El Comisionado de Transparencia de Castilla y León remitió esta reclamación al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, teniendo entrada el 29 de octubre de 2020.

3. Advertidas algunas deficiencias en el escrito de reclamación, se solicitó a la reclamante que las subsanara. Realizada la subsanación, se continuó con el procedimiento.
4. Con fecha 11 de noviembre de 2020, la reclamante presentó nuevo escrito de ampliación de su reclamación inicial, con el siguiente contenido:

(...)

SEGUNDO: (...) se ha producido una novedad que obliga a ampliar esta RECLAMACIÓN pues con fecha de hoy, 10 de noviembre de 2020, la Fundación ha remitido una respuesta por burofax a la interesada, que se adjunta como Documento nº 1.

En la misma, la Fundación manifiestamente evade sus deberes de información como “fundación del sector público estatal”, conforme a lo previsto en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Y ello puesto que inadmite la petición de información bajo la excusa de que esta parte ha presentado una RECLAMACIÓN PREVIA A LA VÍA JUDICIAL en el ámbito laboral. Dicha reclamación previa, que nunca se ha ocultado, no es motivo para inadmitir la petición de transparencia, puesto que ESTA NO HA PRESENTADO DEMANDA JUDICIAL CONTRA LA FUNDACIÓN NI EL ASUNTO SE HAYA JUDICIALIZADO EN MODO ALGUNO.

Se debe separar la controversia laboral existente entre mi mandante y la Fundación y la petición de información, puesto que la información solicitada se trata de una serie de datos sometidos al concepto de “Información pública” y de amplio calado, sin que exista choque

alguno al respecto. En concreto, la Fundación incurre en una manifiesta contradicción en la resolución cuando la misma reconoce, por un lado, que no ha se formulado demanda judicial – e incluso afirma que el requerimiento previo formulado es inadecuado– para posteriormente basarse en esa mera reclamación para inadmitir la solicitud de información.

El interés de la solicitante no nace de ningún procedimiento administrativo o judicial en marcha, por lo que no es de aplicación la disposición adicional primera de la Ley 19/2013. Que no existe ningún procedimiento en marcha se desprende de la propia respuesta remitida.

Por otro lado, se niega que tenga acceso a dicha información como trabajadora que presta sus servicios de la CIUDEN, F.S. En cualquier caso, ello tampoco sería una excusa para evitar los deberes de información impuestos a una “fundación del sector público estatal”, conforme a lo previsto en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, constituida por la Administración General del Estado y adscrita al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en condición de Personal Laboral.

Por último, reiteramos que la información solicitada entra plenamente en el objeto previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al tratarse de datos relativos al personal y procedimientos de selección y ascenso del personal, dándose el caso de que esta FUNDACIÓN puede estar funcionando al margen de la legalidad y estos procesos deben estar sometidos a los principios de mérito y capacidad recogidos tanto en los Estatutos de la Fundación (art. 28) como el Convenio Colectivo (art. 18 y 21) y el EBEP –aplicable a esta Fundación–.

Por todo lo expuesto, SOLICITO que se tenga por ampliada la RECLAMACIÓN tramitada como EXPEDIENTE 100-004340 contra FUNDACIÓN CIUDAD DE LA ENERGÍA Ciudad de la Energía-CIUDEN, F.S.P. por sus incumplimientos en materia de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León, para que se ordene a la misma que proporcione la información solicitada.

5. Con fecha 12 de noviembre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando el Ministerio lo siguiente:

“1. Que en fecha 31 de julio de 2020 se presenta ante esta entidad reclamación previa a la vía jurisdiccional social por [REDACTED] en nombre de [REDACTED] cuyo documento se adjunta como Anexo I.

II. Que con fecha de registro 16 de septiembre de 2020 se recibe en esta entidad escrito remitido por [REDACTED] en nombre de [REDACTED], en que el que se solicita información al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno, cuyo documento se adjunta como Anexo II.

III. Que en fecha 22 de septiembre la Secretaría General de la entidad mantuvo una reunión con la trabajadora [REDACTED] con la finalidad de solucionar de una manera extrajudicial el asunto descrito en la reclamación previa de fecha 31 de julio de 2020, asunto sobre el que versa igualmente la solicitud de información al amparo de la Ley 19/2013 realizada en septiembre de 2020. La trabajadora solicita tiempo para dar una respuesta, la cual se produce el día 7 de octubre a través de correo electrónico dirigido a la Secretaría General en el que manifiesta su voluntad de que la Fundación dé respuesta a los escritos presentados. Estos hechos motivaron el retraso de esta entidad en dar respuesta a la solicitud presentada, en relación al plazo previsto en el artículo 20 de la Ley 19/2013.

IV. Que con fecha 5 de noviembre de 2020 la Fundación dirigió escrito a [REDACTED] exponiendo los motivos por los cuales se denegaba la información solicitada al amparo de la Ley 19/2013 y a cuyo contenido se remite esta entidad como alegaciones en el procedimiento en curso.

Se adjunta como Anexo III el documento remitido así como el justificante de su envío.

En base a todo lo expuesto, SOLICITA se tengan por presentadas en tiempo y forma las alegaciones contenidas en el documento adjunto a este escrito como Anexo III.”

El citado Anexo III, contiene la siguiente contestación de la Fundación Ciudad de la Energía-Ciudad de la Energía-Ciuden, F.S., adscrita al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO:

“Primero.- En relación a la reclamación previa a la vía jurisdiccional social.-

En el presente caso, se ha formulado una “reclamación previa a la vía jurisdiccional social”. Tal reclamación, trámite acotado a determinados procedimientos de las administraciones públicas, no es aplicable en el caso de la Fundación Ciudad de la Energía -CIUDEN, que como fundación del sector público actúa en régimen de derecho privado. En su caso procedería el intento de conciliación ante el organismo competente y conforme a la normativa laboral aplicable para el supuesto concreto.

Segundo.- En relación a la solicitud de acceso en aplicación Ley 19/2013 de Transparencia y buen gobierno.

☑ *La interesada / solicitante de la información, tal cual declara en la solicitud, es empleada de la Fundación, circunstancia a la que hay que añadir que desempeña su puesto de trabajo como integrante del departamento de Recursos Humanos, con la categoría de [REDACTED]*

En el desarrollo de las funciones propias del departamento se gestiona la totalidad de la documentación y de la información solicitada, consecuencia de ello la interesada ha participado en buena parte del proceso de generación, archivo o análisis de la misma, así como en la preparación de tal documentación para auditorías a las que se somete la actividad del área de personal o recursos humanos de la Fundación.

Se da la circunstancia de que la interesada solicita el acceso a datos, archivos o registros que ella misma incorpora o maneja en la realización de informes o en la tramitación de expedientes internos con carácter rutinario, a los que tiene acceso directo e inmediato. Incluso dentro de sus tareas se encuentra la preparación de parte de la información que solicita le sea entregada invocando la Ley de Transparencia por lo que en algunos de los casos solicita documentos elaborados por ella misma. La reclamación de información y de acceso a documentación que por razón de su cargo conoce, entendemos que no se corresponde con el derecho de acceso que garantiza y reconoce la Constitución Española en su artículo 105 b y que desarrolla la Ley de Transparencia y buen gobierno y que la interesada invoca en su petición.

☑ *Desde otro punto, la interesada ha presentado a la Fundación una “reclamación previa a la vía jurisdiccional social”, siendo lo procedente en su caso el planteamiento de acto de conciliación ante SMAC, un trámite pre-procesal y que, ya se entienda como un procedimiento exclusivamente administrativo o parte ya del proceso laboral, implica la existencia de un procedimiento en marcha y en consecuencia de una vía específica de reclamación en la que puede ejercitarse el derecho de acceso a la información que precise para la defensa del derecho que invoque.*

Al residir el interés de la solicitante en relación a un procedimiento administrativo o judicial en marcha, se ha de considerar inadmisibile la solicitud de información en aplicación Ley 19/2013 de Transparencia y buen gobierno y conforme a lo previsto en la disposición adicional 1ª de tal norma (sentencias del Juzgado de lo C-A de León nº 1 de 5/12/2018, ECLI: ES: JCA: 2018:7494 y del Juzgado de lo CA de León nº 2 de 5 de febrero de 2020, ECLI: ES: JCA: 2020:661).

☑ *Por último, en la solicitud de acceso presentada también se interesa que la Fundación lleve a cabo determinadas calificaciones jurídicas, pruebe o confirme el cumplimiento de determinadas condiciones legales o elabore ahora informes justificativos de actuaciones pasadas.*

Estas peticiones quedan fuera del ámbito del derecho de acceso reconocido y regulado por la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno al exigir de la Fundación una acción previa de reelaboración, si no directamente de elaboración ex novo, contemplada en el art. 18.1.c de la citada Ley como causa de inadmisión de la solicitud.”

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), en conexión 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 Gobierno³](#), el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁴](#), reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su artículo 13 "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".

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho - a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

3. Por otra parte, el artículo 20.1 de la LTAIBG dispone 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."

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

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

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

En el presente caso, la Fundación reclamada no contestó en plazo a la solicitante, aunque sí justifica esta demora.

4. A continuación, hay que analizar si la Fundación Ciudad de la Energía-Ciudad de la Energía-Ciuden, F.S. está incluida en el ámbito de aplicación de la LTAIBG.

La respuesta debe ser afirmativa.

En efecto, tal y como sostiene la reclamante, como "fundación del sector público estatal", conforme a lo previsto en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, la CIUDEN está sometida a la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de transparencia y buen gobierno. Así se prevé expresamente en el artículo 2. h) de la citada que identifica "*Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones*" dentro de su Ámbito subjetivo de aplicación.

5. En cuanto al fondo de la cuestión debatida, hay que analizar el contenido de la reclamación presentada que coincide con el de la solicitud de acceso, en la que se pide determinada información sobre los procedimientos de selección y ascenso del personal dentro de la Fundación Ciudad de la Energía-Ciudad de la Energía-Ciuden, F.S., con especial interés en el nombramiento y en el salario del responsable y de la técnica de RR.HH, con descripción de los requisitos del puesto y documentación acreditativa del cumplimiento o idoneidad del candidato al puesto.

La Fundación deniega la información, al entender que 1) existe un procedimiento administrativo previo de reclamación en el ámbito social en el que la reclamante es interesada, por lo que resulta de aplicación la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG y 2) hay que reelaborar la información solicitada, siendo de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

A este respecto, cabe recordar que la LTAIBG, en el apartado 1 de su Disposición Adicional Primera, señala que "*La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo*".

Este precepto ha sido ya interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en varias ocasiones. Así, por ejemplo, en uno de los casos, se solicita que se acuerde que el Reclamante tiene la condición de interesado, se le dé vista de los expedientes y se le dé la posibilidad de participar en los demás trámites previstos en la Ley 30/1992. No obstante, no corresponde a este Consejo determinar si el Reclamante tiene o no la condición de interesado

en un determinado procedimiento administrativo en curso, lo que se debe resolver por los órganos instructores del procedimiento, de acuerdo con la definición de dicho concepto recogida en el artículo 31 de la LRJPAC.

Respecto a este precepto, deben hacerse ciertas precisiones, para que pueda ser invocada como motivo de inadmisión: Primero, debe existir un previo procedimiento administrativo aplicable al caso, segundo, la reclamante debe ser un interesado en el mismo y tercero, el procedimiento debe estar en curso. Analizando estos requisitos en la actual reclamación, debe concluirse que la reclamación administrativa previa a la vía laboral debe considerarse un procedimiento administrativo reglado y consta que la reclamante es interesada en el mismo, puesto que la Administración justifica esta condición, afirmación corroborada por la propia reclamante. Del mismo modo, ese procedimiento administrativo estaba efectivamente en curso en el momento de la presentación de la solicitud de acceso a la información (14 de septiembre de 2020).

Siendo indiscutible a nuestro juicio la condición de interesada de la reclamante en el procedimiento citado, hay que manifestar que no es a este procedimiento ni a sus documentos a los que se solicita acceso, sino a aquellos documentos o información que se encuentren en poder de la Fundación, es decir, en sus archivos o registros. La Fundación no ha alegado ni acreditado que sean precisamente los documentos solicitados por la reclamante los que se han de presentar en el procedimiento administrativo previo en vía laboral, en la que ésta es interesada. Es más, la Fundación reconoce que *“En el presente caso, se ha formulado una “reclamación previa a la vía jurisdiccional social”. Tal reclamación, trámite acotado a determinados procedimientos de las administraciones públicas, no es aplicable en el caso de la Fundación Ciudad de la Energía -CIUDEN, que como fundación del sector público actúa en régimen de derecho privado. En su caso procedería el intento de conciliación ante el organismo competente y conforme a la normativa laboral aplicable para el supuesto concreto.”* Si el procedimiento de reclamación previa en vía administrativa no le resulta aplicable a la Fundación, tampoco debe servir como elemento que impida a la reclamante acceder a los documentos o a las informaciones solicitadas, en aplicación de la Disposición Adicional Primera, apartado 1 de la LTAIBG.

Por tanto, en esta apartado, deben desestimarse las alegaciones de la Fundación.

6. En cuanto a la causa de inadmisión del artículo 18.1 c), sobre reelaboración de la información, también alegado por la Fundación, debe analizarse en los términos del criterio interpretativo nº 7 de 2015, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG y que se pronuncia en los siguientes términos:

“En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.

Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.”

Por su parte, los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de analizar dicha causa de inadmisión.

En este sentido, la Sentencia nº 60/2016, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid el 25 de abril de 2016: *“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 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”.*

Igualmente, la Sentencia de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017 dictada en el recurso de apelación nº 63/2016 *“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”.*

Asimismo, no debe dejar de mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, que indica lo siguiente: *“Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c)*

de dicho artículo (que se refiere a solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”) 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.” (...) 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 (...).

Por su parte, la Sentencia nº 5/2020, de 8 de enero, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 12 en el Procedimiento Ordinario núm. 15/2019, confirmada por la sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de octubre de 2020, dictada en el recurso de apelación 25/2020, señala que “La LTAIBG no suministra una noción de reelaboración. En su contestación a la demanda la representación procesal del CTBG sostiene que la reelaboración supone “la obtención de un producto nuevo o la elaboración de un informe sobre la información solicitada”. Para aproximarse a la determinación de la noción de reelaboración hay que tener en cuenta que la LTAIBG reconoce el derecho a acceder a la información pública, entendiendo que la misma comprende contenidos o documentos en cualquier formato o soporte, pero siempre “que obren en poder” de las personas públicas y privadas sujetas a la misma y “que hayan sido elaborados o adquiridos [por ellas] en el ejercicio de sus funciones”. De esta noción se deduce que el derecho se ciñe a los documentos y contenidos en el estado en que se encuentren en poder del órgano o persona sujeto a la LTAIBG.

No obstante, de la misma Ley se deduce que algunas operaciones a efectuar sobre los documentos y contenidos no se consideran reelaboración de la información a efectos de la aplicación del art. 18.1 c). No cabe, por ejemplo, considerar como reelaboración la omisión de informaciones afectadas por los límites del art. 14 a fin de conceder un acceso a parte de la información solicitada, operación contemplada en el art. 15. Tampoco se podrá considerar reelaboración el tratamiento de la información voluminosa o compleja que pueda dar lugar a la ampliación del plazo para facilitar el acceso prevista en el art. 20.1.

Por el contrario, si el estado en el que se encuentra la información impide que el órgano o ente en cuyo poder se encuentra facilite sin más el acceso de terceros se estará ante un supuesto de necesidad de reelaboración. No cabe descartar, pues, de antemano que, en efecto, la ordenación, sistematización y depuración de la información de la que dispone la Universidad demandante pueda ser considerada una reelaboración necesaria para facilitar el acceso a la misma. Pero la necesidad de esa reelaboración ha de ser apreciada teniendo en cuenta que la carga de justificarla pesa sobre el órgano o ente que la alega, como se deduce de la exigencia de motivación que impone el art. 18.1 de la LTAIBG. Y la Universidad no la ha justificado en absoluto, ni en sus alegaciones ante el CTBG ni en esta sede. La Universidad, en efecto, acepta

que la información a la que se pretendía acceder está en su poder. Para justificar la necesidad de reelaboración se ha limitado a dar algunas cifras sobre el número de centros y de alumnos de sus másteres oficiales, pero sin explicar mínimamente cómo tiene organizada la información de que dispone, qué pasos debería dar para transformarla en información accesible y de qué recursos dispone para ello, explicación indispensable para verificar la realidad de esa necesidad de reelaboración. No habiendo levantado la demandante la carga que pesaba sobre ella no puede tampoco aceptarse esta última alegación suya.”

Finalmente, la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, de 3 de marzo de 2020, manifiesta en su fundamento quinto, que *la acción previa de reelaboración, en la medida que se anuda a su concurrencia tan severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que los datos y documentos tengan un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, como pueda ser que la documentación no se encuentre en su totalidad en el propio órgano al que se solicita.*

Atendiendo a lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno debe recordar a la Fundación que, tal y como ha indicado expresamente el Tribunal Supremo, la aplicación de una causa de inadmisión ha de ser debidamente justificada y argumentada, justificación suficiente que no ha sido realizada por aquella, no pudiendo, en consecuencia, aplicarse la causa invocada.

7. Finalmente, a pesar de que no ha sido alegado por la Fundación, es obligado analizar si existe alguna otra causa de inadmisión que impida la entrega de la información solicitada.

Como hemos visto en los antecedentes de hecho y en los anteriores fundamentos jurídicos, lo que se solicita es información sobre los procedimientos de selección y ascenso del personal dentro de la Fundación Ciudad de la Energía-Ciudad de la Energía-Ciuden, F.S., con especial interés en el nombramiento y en el salario del responsable y de la técnica de RR.HH, con descripción de los requisitos del puesto y documentación acreditativa del cumplimiento o idoneidad del candidato al puesto. La reclamante reconoce expresamente que *“puede darse el caso de que esta Fundación puede estar funcionando al margen de la legalidad y estos procesos deben estar sometidos a los principios de mérito y capacidad recogidos tanto en los Estatutos de la Fundación (art. 28) como el Convenio Colectivo (art. 18 y 21) y el EBEP – aplicable a esta Fundación–”.*

Pues bien, con estos elementos de juicio, es razonable pensar que el verdadero objeto de la reclamación y de la anterior solicitud de acceso, es conocer los procedimientos de selección y ascenso del personal dentro de la Fundación por si ésta estuviese funcionando al margen de la legalidad.

Sentado lo anterior, hay que citar los precedentes que sobre procesos selectivos se han resuelto en este Consejo de Transparencia.

Así, en el procedimiento [R/0004/2017](#)⁵, en el que se solicitó acceso al desarrollo de las soluciones de los casos prácticos (Bloque III) correspondientes al proceso selectivo de Gestión de Sistemas e Informática del Estado por promoción interna del año 2015, se estimó la reclamación presentada, argumentándose que *“debe proporcionarse al reclamante la identificación de los elementos mínimos que debe contener la respuesta al caso práctico planteado o las posibles soluciones que haya realizado previamente el Tribunal al objeto de calificar los casos prácticos realizados o confirmar que se carece de dicha identificación previa y, por lo tanto, que no existen criterios en los que se haya basado el Tribunal para adoptar su decisión”*.

Por el contrario, en el procedimiento [R/0114/2019](#)⁶, se solicitaba acceso a todos los datos que consten en un expediente, relacionado especialmente con la entrevista personal, de la convocatoria pasada, en aplicación a la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal. Esta reclamación se inadmitió *“porque la normativa de transparencia no constituye el instrumento válido ni eficaz para el acceso a datos personales. Por ello, y de conformidad con la referida Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, en su Título III bajo el epígrafe “Derechos de las personas”, establece los procedimientos de Acceso, Rectificación, Supresión, Oposición, así como mecanismos de tutela, y de todo ello se desprende que deberán ser los procedimientos citados en la referida Ley Orgánica, o, en su caso, otros que establezca la normativa de protección de datos, los que deberán regir, con carácter prioritario, en las solicitudes relacionadas con el contenido de los ficheros con datos personales. En consecuencia, la falta de contestación o la contestación incorrecta al ejercicio de los derechos de acceso a datos personales, contemplados en la normativa específica de protección de datos personales, puede ser objeto de reclamación ante la Agencia Española de Protección de Datos, organismo encargado en España de velar por dicho derecho, pero no ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

En consecuencia, no es competencia del Consejo de Transparencia convertirse en una especie de organismo revisor y sustituir la voluntad o la competencia de los órganos de selección de

5

https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017/03.html

6

https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019.html

personal ni la de modificar sus decisiones sobre las valoraciones de los candidatos emitidas según su leal saber y entender.

En todo caso, los reclamantes podrán acudir a los órganos jurisdiccionales correspondientes tal y como establece el artículo 123 de la Ley 39/2005, que dispone que *1. Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. 2. No se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto.*

Estos criterios denegatorios del acceso han sido confirmados por los tribunales de justicia. Así, podemos citar la reciente Sentencia en Apelación nº 34/2019, de la Audiencia Nacional, de 10 de diciembre de 2019, argumenta lo siguiente: *"(...) si bien la Ley no exige que el solicitante de información razone el porqué de la solicitud, los motivos por los que la solicita podrán ser tenidos en cuenta al momento de dictarse la resolución.*

(...)

Como ya señaló la Sala en Sentencia de 30 de mayo de 2019, dictada en el recurso de apelación 1/2019,.....una solicitud de información de estas características, por su volumen, extensión, período de tiempo, identificación y medios para instrumentar la petición, además de ocasionar una disfunción manifiesta, no deja de ser un desiderátum no acorde con el espíritu y finalidad de la normativa de transparencia. Una solicitud de estas características no deja de ser una instrumentación de la normativa de transparencia con una finalidad -cierto es, ya se ha dicho, que la ley no exige motivación, aunque sí puede tenerse en cuenta- que, repetimos, en criterio de la Sala no se acomoda al espíritu y finalidad de la norma, más allá, desde luego, de intereses puramente particulares."

En el caso concreto de los procesos selectivos, también existen sentencias muy recientes que entienden que no es correcto acceder a sus documentos al amparo de la LTAIBG. En este sentido se pronuncia la Sentencia de fecha 5 de diciembre de 2019, del Juzgado Central nº 5 de Madrid (PO 58/2018), sobre acceso a las pruebas de resultados, las plantillas de resultados y los casos prácticos, que se pronuncia en estos términos: *"Carece de toda justificación la pretensión del reclamante a tenor no solo de lo dicho en orden a la finalidad de la Ley, sino de la norma constitucional y del resto del ordenamiento jurídico.*

El hecho de poder contar con los exámenes, enunciados y resultados de las distintas pruebas de acceso a las especialidades indicadas, nada tiene que ver con el objeto y fin de transparencia que promulga la norma.

(...) La convocatoria prevé el derecho de revisión de exámenes, existiendo con ello la posibilidad de que los aspirantes no solo puedan consultarlos, sino también, que puedan comprobar todas las preguntas y respuestas, realizando al órgano de selección cuantos comentarios, alegaciones o impugnaciones tengan por convenientes, más aún cuando se publican la plantilla de respuestas correspondientes. (...)

En suma, no estamos ante información susceptible de ser concedida al exceder de la finalidad de la propia norma invocada; y en cualquier caso, prevalece el superior interés público, al privado del reclamante.”

Otra Sentencia más reciente, de fecha 12 de mayo de 2020, del Juzgado Central nº 2 de Madrid (PO 29/2019-C), sobre acceso a otros ejercicios escritos de compañeros de oposición, señala que *“En semejante tesitura, el legítimo interés del aspirante a conocer los exámenes de otros y las actas de las Comisiones Delegadas en que se contienen las calificaciones desglosadas de los mismos, no se compadece con la finalidad de control de la actuación pública a que responde la Ley de Transparencia, y es manifestación antes bien del interés particular en verificar que su examen ha sido correctamente valorado”.*

Aunque en el caso ahora analizado no se solicitan pruebas selectivas concretas, es decir exámenes, plantillas de resultados o casos prácticos, sí se solicita que se justifiquen *”2. (...) los ascensos y movimientos de personal de los últimos 3 años incluyendo el actual, incluyendo la descripción de los requisitos exigidos para este/estos movimiento/s. Documentación acreditativa del cumplimiento o idoneidad del/de los candidato/s al puesto. Calificación por parte de la Fundación sobre si este/estos cambio/s es/son considerado/s como promoción horizontal o promoción vertical o asignación de jefatura o movilidad funcional o cobertura de vacantes u otras. 3. Acreditación documental y confirmación por parte de la Fundación Ciudad de la Energía de que todos estos movimientos han sido autorizados en la Masa Salarial de la Fundación Ciudad de la Energía de los años 2018 y 2019. 4. Nombre, apellidos, puesto de trabajo, tipo de excedencia y duración solicitada de la excedencia de las personas que se encuentran en tal situación. Entrega de informe justificativo de dicho nombramiento y resolución de la Dirección General y documentación acreditativa de que el que candidato cumple el perfil requerido en el informe. 6. Copia del proceso o procedimiento seguido para el nombramiento de la persona que ocupa el puesto de Responsable de RRHH de la Fundación, justificación normativa y convencional en que se apoya dicho nombramiento”.*

A nuestro juicio, toda la información que se solicita no encaja en la finalidad de la LTAIBG, en los términos en los que se han pronunciado los tribunales de justicia. Por ello, entendemos que resulta de aplicación a este caso la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG.

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 abusivo, en los siguientes términos:

Respecto 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.

*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.

*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 tanto, entendemos que se están pidiendo documentos o contenidos concretos que no se ajustan a la finalidad de transparencia de la Ley, al pretenderse que el Consejo de Transparencia conceda acceso a información y documentos sobre la idoneidad o no de ciertas personas a determinados puestos de trabajo, por lo que la solicitud se considera abusiva, debiendo desestimarse la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] (en nombre de [REDACTED]), con entrada el 29 de octubre de 2020, contra la Fundación Ciudad de la Energía-Ciudad de la Energía-Ciuden, F.S., adscrita al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁷](#), 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 octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>