



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 24/11/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-076085

N/REF: 1135-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE DEFENSA.

Información solicitada: Plantilla personal estatutario hospitales.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 22 de enero de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE DEFENSA, 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:

«PLANTILLAS DE PERSONAL ESTATUTARIO EN LOS DOS HOSPITALES DEL MINISTERIO DE DEFENSA DESGLOSADAS POR CATEGORÍAS, TIPO DE RELACION ADMINISTRATIVA (FIJO, EVENTUAL O INTERINO) Y SERVICIO DE DESTINO».

2. El MINISTERIO DE DEFENSA dictó resolución con fecha 17 de febrero de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

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

« (...) Las plantillas orgánicas de los hospitales, comprenden la totalidad de los puestos de los puestos de trabajo, tanto personal militar como personal civil, no incluyendo en cualquier caso el tipo de relación administrativa (fijo, eventual o interino) y servicio de destino, constituyendo las precitadas plantillas una materia reservada en virtud del Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, por ello no es posible facilitar el acceso a la información solicitada sobre dichas plantillas.

No obstante, por si fuera de interés, se proporcionan los datos aportados en la Mesa Delegada del pasado 26 de enero, sobre efectivos de personal estatutario en dichos centros, a fecha 23 de enero. (...)».

3. Mediante escrito registrado el 17 de marzo de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«(...) A continuación, no obstante, proporcionan algunos datos, diferentes a los solicitados, que dicen haber sido aportados en la Mesa Delegada del 26 de Enero, sobre personal estatutario en los Hospitales del Ministerio de Defensa, que consiste en el número de efectivos por grupos (sin especificar la especialidad o categoría).

(...) Que el Director General de Personal del Ministerio de Defensa en la referida resolución ha denegado la información solicitada y aportado sólo la que ha considerado oportuna, que no se corresponde con lo pedido en nuestra solicitud y, por tanto, no satisface la misma, por lo que no se ajusta a lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y de Garantía de los Derechos Digitales y a la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) siendo dicha resolución contraria a derecho. (...)

6. Según se expone en el propio Acuerdo del Consejo de Ministro de 28 de noviembre de 1986 la finalidad perseguida con la clasificación de determinadas informaciones que en él se opera es “proteger la seguridad y la defensa del Estado” y, en consecuencia, no entendemos que el acceso a los datos solicitados, exclusivamente del personal estatutario civil (no del personal militar) de los centros hospitalarios de defensa, a efectos de defender los derechos de dicho personal por parte del Sindicato solicitante, comprometa dicha seguridad y defensa. En este punto ha de tenerse en cuenta la

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

doctrina sentada por el Tribunal Supremo en la STS de 11 de junio de 2020, (ECLI:ESTS:2020:1558), en cuyo fundamento jurídico Tercero dispone:

(...)

En consecuencia, la aplicación de límites legales a la información pública solicitada solo se podrá considerar conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa exigidos por el ordenamiento y precisados por la doctrina del Tribunal Supremo en los términos que se acaban de exponer, circunstancias que no concurren en la resolución objeto de reclamación, al hacer extensiva la condición de materia reservada que tienen los datos relativos al personal militar a los del personal civil estatutario solicitado, de forma desproporcionada y sin justificar el motivo.

7º) La aplicación de la anterior doctrina, asimismo, no puede obviar resoluciones precedentes del mismo Órgano destinatario de la solicitud, en concreto la Resolución Nº Expte.: 001-056650, con Asunto: “Datos de las plantillas orgánicas hospitalares defensa” emitida en mayo de 2021, que referida al acceso a los datos de la totalidad de la plantilla orgánica, no consideró que dicho personal civil (condición que tiene el personal estatutario al que se refiere exclusivamente nuestra solicitud) estuviese incluido dentro del ámbito subjetivo al que afecta el carácter reservado de los datos, previsto por el apartado Segundo.7 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, al disponer lo siguiente: (...)

9º) En definitiva la información solicitada exclusivamente respecto al personal estatutario de los Hospitales del Ministerio de Defensa entendemos que es información pública no sometida al límite de documentación reservada, que obra en poder del Ministerio de Defensa (Dirección General de Personal) como consecuencia del ejercicio de sus funciones y, que, en consecuencia, puede ser objeto de acceso conforme a lo solicitado y la doctrina señalada en el apartado anterior, puesto que es evidente que la información solicitada es en materia de política de personal de los Hospitales de Defensa.»

4. Con fecha 27 de marzo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE DEFENSA solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 19 de septiembre de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

« (...) En el presente trámite de alegaciones se hace constar que en la resolución de 17 de febrero ya se suministró los datos que solicita en su reclamación ante el Consejo de Transparencia. El dato relativo al servicio de destino no está disponible en la aplicación de SIPERDEF. La plantilla orgánica es la relación cuantitativa y cualitativa de puestos de las Red Hospitalaria de Defensa para estar en condiciones de cumplir los cometidos que tengan asignados. Por ello, conocer el dato de “servicio de destino”, junto con el número de efectivos ya suministrados, supondría permitir el acceso a una información pública que se ha vetado en la Resolución originaria por ser considerada una materia reservada en virtud del apartado Segundo. 7 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986.

De esta manera, el acceso a la información debería encauzarse a través de un régimen propio, cual es el previsto en la Disposición Adicional 2, donde se establece que “Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”. En este caso concreto, sería el previsto en la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales

Por otro lado, y sin perjuicio de que no fue invocada como causa de inadmisión del artículo 18 de la Ley, el dato de “servicio de destino”, que no es un dato disponible en SIPERDEF, implicaría una reelaboración. Dicho concepto se ha desarrollado en el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, y lo ha definido como elaborar “expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información”. En el mismo sentido, la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9, de 25 de abril de 2016, ha considerado para concurra esta causa “la información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación”, como es el caso concreto dado que implicaría acudir a fuentes diferentes para poder obtener la totalidad de la información. Es más, el propio Consejo ha estimado que recopilar información no automatizada implicaría una acción previa de reelaboración (...)».

5. El 20 de septiembre de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 5 de octubre de 2023, se recibió un escrito en el que se expone que:

«Que esta parte se reitera en los argumentos manifestados en nuestro escrito de reclamación de 17 de marzo de 2023, que no han sido desvirtuados por el representante del Ministerio de Defensa en su escrito (...).

Que, por otra parte, en relación a lo manifestado a la concurrencia de la causa de inadmisión del art.18 de la Ley, relativa a la necesidad de reelaboración para proporcionar el dato de servicio de destino del personal estatutario de las plantillas orgánicas de los Hospitales de Defensa solicitado, entendemos que no concurre. Dicha información sobre el servicio de destino es un dato con el que indudablemente ha de contar en algún fichero del sistema de gestión del personal de los referidos hospitales a efectos organizativos y que es relevante su conocimiento por el sindicato, en concreto el del personal civil de los mismos, para el cumplimiento de los fines que le son propios, como es el de la defensa de los intereses de los trabajadores que prestan sus servicios en ellos. Asimismo, consideramos que dicha circunstancia debió ser puesta de manifiesto en la Resolución que dio respuesta a la solicitud inicial de información, no siendo procedente efectuarla ahora en relación a la presente reclamación».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el 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 LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la información de la plantilla de personal estatutario en los dos hospitales gestionados por el Ministerio requerido, desglosada por categoría, tipo de relación administrativa y servicio de destino.

El Ministerio requerido dictó resolución en la que pone de manifiesto que las plantillas orgánicas de los hospitales (que no diferencian entre personal militar del civil) constituyen materia reservada en virtud de Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986; pero, para información del interesado, proporciona una tabla en la que se recoge la clasificación de personal estatutario en los Hospitales Centrales Militares Gómez de Ulla y Zaragoza, con expresión del grupo (A1, A2, C1, etc.), del número de efectivos o dotaciones y del tipo de relación administrativa (fijo, interino o eventual).

Con posterioridad, en fase de alegaciones en este procedimiento, el Ministerio añade la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG por lo que se refiere al dato de servicio de destino, ya que, teniendo en cuenta la configuración de sus registros, la información, tal y como se pide, no está disponible, por lo que su confección requeriría de un proceso de reelaboración.

4. La resolución de esta reclamación debe partir de la premisa de que lo solicitado por el reclamante es la información referida al personal estatuario de carácter civil de los hospitales de Defensa, tal como especifica en su escrito de reclamación, con un determinado desglose. En este sentido no puede desconocerse que la resolución sobre el acceso ha facilitado parte de la información, en los términos ya indicados, con excepción de la *categoría profesional* y del servicio de destino, argumentándose, para el *servicio de destino* que se trata de información reservada y que, además, concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG. Por tanto, el presente procedimiento se circunscribe, dados los términos de la reclamación, a la verificación de si la omisión de la información referida a los extremos que se acaban de mencionar (categoría profesional y servicio de destino) resulta conforme a derecho.

5. Sentado lo anterior procede analizar, en primer lugar, el posible carácter reservado que se invoca respecto de la información referida al *servicio de destino* [sin que pueda dejar de señalarse la contradicción en que se incurre al alegar tal carácter y afirmar, con posterioridad, que concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG (tarea previa de reelaboración) en la medida en que, tal como ha subrayado el Tribunal Supremo, la constatación de que una información tiene la calificación de reservada en aplicación de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales (modificada por la Ley 48/1978, de 7 de octubre) de Secretos Oficiales excluye la aplicación de lo dispuesto en la LTAIBG].

En este caso, el acto formal invocado para sustentar el carácter reservado es el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986 (ampliado por Acuerdos del Consejo de Ministros de 17 de marzo y de 29 de julio de 1994), que, en su segundo apartado, letra g), otorga con carácter genérico la clasificación de reservado a «*[l]as plantillas de personal y de medios y de equipo de las Unidades*».

Este Consejo se ha pronunciado en numerosas ocasiones en supuestos en los que la Administración ha alegado la existencia de información clasificada conforme a las previsiones de la Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos Oficiales, subrayando que no deben realizarse interpretaciones extensivas de los supuestos ahí contemplados. De ahí que, en este caso, partiendo de una interpretación lógica e integrada de las previsiones del segundo apartado del Acuerdo invocado, este Consejo no comparta la interpretación realizada por el Ministerio o, al menos, no en su totalidad.

En efecto, el mencionado apartado segundo del Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986 dispone lo siguiente:

«Segundo. Se otorga, con carácter genérico, la clasificación de RESERVADO a:

a) Los destinos de personal de carácter especial.

b) Los planes de seguridad de Instituciones y organismos públicos así como de las Unidades, Centros u Organismos de las Fuerzas Armadas y de los Centros de Producción de material de guerra.

c) Los planes de protección de todas aquellas personas sometidas a la misma, específicamente los de las autoridades y de los miembros de las Fuerzas Armadas.

d) Las investigaciones y desarrollos científicos o técnicos de carácter militar realizados por industrias militares o de interés para la defensa.

e) La producción, adquisición, suministros y transportes de armamento, munición y material bélico.

f) Las conceptualizaciones, informes individuales y sanciones del personal militar.

g) Las plantillas de personal y de medios y de equipo de las Unidades.»

De lo anterior se desprende con claridad que los supuestos que se describen en el Acuerdo se refieren en todo caso a información concerniente a centros u organismos de las Fuerzas Armadas [o a los cuerpos militares englobados en el Ministerio del Interior, tal como así se especifica en el supuesto f)] y, en lo que aquí interesa, a las plantillas de personal de las *Unidades*; concepto, el de *unidades* en el que difícilmente tienen encaje los dos Hospitales, a pesar de su carácter militar, por cuya plantilla estatutaria se pregunta.

Por otra parte, no se acierta a entender por qué la revelación de la información relativa a la categoría o servicio de destino del personal estatutario en los hospitales militares puede afectar a la seguridad y defensa del Estado, pues nada se ha argumentado en este sentido más allá de la mera mención al Acuerdo del Consejo de Ministros y de la afirmación de que *«la plantilla orgánica es la relación cuantitativa y cualitativa de puestos de la Red Hospitalaria de Defensa para estar en condiciones de cumplir los cometidos que tengan asignados. Por ello, conocer el dato de “servicio de destino”, junto con el número de efectivos ya suministrados, supondría permitir el acceso a una información pública que se ha vetado en la Resolución originaria por ser considerada una materia reservada en virtud del apartado Segundo. 7 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986»*, con argumentación ciertamente circular.

En consecuencia, este Consejo no comparte la tesis de que la Ley 9/1968 y el Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, resulten de aplicación a la parte de información cuyo acceso no ha sido concedido, pues ello supondría una interpretación extensiva de lo dispuesto con carácter excepcional en tales acuerdos.

6. Descartado el carácter reservado de la información es preciso verificar si concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG invocada por el Ministerio requerido en sus alegaciones en este procedimiento. En lo que concierne a la efectiva concurrencia de esta causa de inadmisión debe recordarse que, tal como ha señalado el Tribunal Supremo, *«(...) 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 concurrencia 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 (...)» —STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—.

El carácter complejo aludido puede venir determinado por la necesidad de 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] clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. Se incluye, también, en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos —STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256)—. En la misma línea, este Consejo ha señalado que el tratamiento de información voluminosa o la anonimización que resulte necesaria, no integra la noción de reelaboración que justifica la aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

Tomando en consideración la reseñada jurisprudencia, el hecho de que la información solicitada no conste en los registros del Ministerio requerido en la concreta forma en la que se solicita, no implica *per se* que para facilitarla deba acometerse esta *tarea previa de reelaboración* (que no elaboración básica) que fundamentaría la aplicación de la casusa de inadmisión invocada.

Desde esta perspectiva no resulta suficiente para justificar la inadmisión de una solicitud de información (con las gravosas consecuencias que ello comporta para el ejercicio del derecho) el hecho de que el *servicio de destino* o categoría profesional no sean datos disponibles en el Sistema de Información de Personal del Ministerio de Defensa (SIPERDEF) en la medida en que no se explica que tal información, referida a dos hospitales, se encuentre dispersa, en diversos formatos (papel o electrónico) o en diversos órganos.

A lo anterior se añade que, de acuerdo con lo previsto en la Orden DEF/226/2012, de 3 de febrero, por la que se crean y suprimen ficheros de datos de carácter personal de diversos órganos de la Dirección General de Personal, por el que se crea SIPERDEF, establece como finalidades el «*[r]egistro de las vicisitudes de la vida laboral tanto del personal civil como militar del departamento, así como registro de otras situaciones de personal relacionado. Control, gestión y seguimiento de costes de recursos humanos. Gestión y control de salidas de información. Elaboración de estadísticas. Gestión del Plan*

de Pensiones de la Administración General del Estado en el ámbito del departamento»; incluyéndose, entre otros, datos de detalles de empleo: datos no económicos de nómina, puesto de trabajo, historial del trabajador, etc.

7. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto en los precedentes fundamentos jurídicos, procede la estimación de la presente reclamación al no tratarse de información que pueda considerarse clasificada como reservada y al no apreciarse la concurrencia de la causa de inadmisión invocada, debiendo completarse la información facilitada en los términos dispuestos en la parte dispositiva de esta resolución.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE DEFENSA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE DEFENSA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- «*PLANTILLAS DE PERSONAL ESTATUTARIO EN LOS DOS HOSPITALES DEL MINISTERIO DE DEFENSA DESGLOSADAS POR CATEGORÍAS, (...) Y SERVICIO DE DESTINO*».

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE DEFENSA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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.

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

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>

apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-1017 Fecha: 24/11/2023

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>