



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 319/2020

S/REF:

N/REF: R/0319/2020; 100-003786

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital/INE

Información solicitada: Comisiones de servicio y adscripciones provisionales autorizadas por el Instituto Nacional de Estadística (2018-2020)

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), perteneciente al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, 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 3 de marzo de 2020, la siguiente información:

Solicita información sobre las comisiones de servicios y adscripciones provisionales autorizadas por el Instituto Nacional de Estadística, desde el 01 de enero del 2018 hasta el 29 de febrero del 2020. La documentación remitida por el citado organismo deberá contener la siguiente información:

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

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

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

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

4.- El código numérico de los puestos de trabajo provistos en comisión de servicios que NO se han adjudicado de forma definitiva al funcionario comisionado.

5.- El grupo y cuerpo o escala de pertenencia de los funcionarios comisionados.

6.- Indicación de la fecha y medio a través del cual se ha hecho pública la plaza ofertada a través de dicha figura.

Esta solicitud, se encuentra avalada por la jurisprudencia del TS, Sentencia de la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2019. Pronunciamientos similares adoptó el Consejo de Transparencia, véanse resoluciones R-0549-2018 o R-0173-2018.

El acceso a la información se solicita sin la inclusión de datos de carácter personal que permitan la identificación del funcionario o funcionarios que intervengan en los aludidos procesos de provisión de puestos de trabajo, datos que sin embargo, de acuerdo con pronunciación expresa de la AEPD, <https://sedeoqpd.gob.es/sede-electronica-web/vistas/infoSede/detallePreguntaFAQ.jsf?idPregunta=FAQ%2F00140> deberían ser suministrados por el órgano al que se le solicita la información.

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante esta falta de respuesta, mediante escrito de entrada el 3 de julio de 2020, la interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el siguiente contenido:

El artículo 12 la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, señala que “todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”.

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

Así mismo, en relación con las comisiones de servicios, figura regulada en el artículo 64 del Real Decreto 364/1995 de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado, la reciente Sentencia de la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2019 Sección Cuarta, rec.1594/2017, Sentencia núm. 873/2019 señala que "... la comisión de servicios debe ofertarse mediante convocatoria pública y hacerlo, en su caso, dentro del plazo que prevea el ordenamiento funcional respectivo".

Por ello, a la vista de lo expuesto anteriormente y transcurrido el plazo estipulado en el artículo 20 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sin que esta parte haya obtenido respuesta por parte del INE.

SOLICITA:

PRIMERO.- Que teniendo por presentado este escrito lo admita y en su virtud tenga por formulada la reclamación contra la negativa del INE de hacer entrega de la documentación solicitada en el escrito de fecha 03 de marzo de 2020, acerca de las comisiones de servicios y adscripciones provisionales autorizadas por el citado Organismos en el periodo comprendido entre el 01 de enero del 2018 hasta el 29 de febrero del 2020.

SEGUNDO.- Se requiera al INE la remisión de la documentación solicitada.

3. Con fecha 6 de julio de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al INE, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente y al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. La respuesta de dicho Organismo tuvo entrada el 20 de julio de 2020 y en la misma se indicaba lo siguiente:

Con carácter previo, es necesario precisar, respecto a la falta de contestación de la solicitud de la interesada, que los plazos de los procedimientos, entre los que se incluyen los relativos a los tramitados al amparo de la citada LTAIBG, han estado interrumpidos desde la aprobación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en virtud de lo establecida en la disposición adicional tercera de la citada norma.

Asimismo, esta disposición se deroga, con efectos de 1 de junio de 2020, por la disposición derogatoria única.2 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por lo que desde esa fecha, se alza la suspensión de los plazos administrativos contemplados en la misma, según determina el art. 9 del citado Real Decreto.

En lo que atañe al acceso solicitado, la LTAIBG reconoce, en su artículo 12, el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

No obstante, se establecen una serie de causas de inadmisibilidad previstas en el artículo 18 de la citada Ley. En este caso concreto resulta de aplicación lo establecido en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG, que prevé la inadmisión de las solicitudes “Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”. En este sentido, este precepto debe interpretarse a la luz de lo previsto en el Criterio Interpretativo 003/2016, que establece que puede considerarse abusiva una solicitud cuando no esté justificada con la finalidad de la ley y ser contraria a la buena fe, entendiendo este Organismo que se incurre en esta causa.

En efecto, aunque la interesada se ampara en su condición de ciudadana utilizando el instrumento que la ley le pone a su servicio, en realidad sus intereses tienen naturaleza profesional, dada su condición de funcionaria de carrera de la Administración General del Estado, por lo que las relaciones que hayan de establecerse deben llevarse a cabo dentro del marco general de las relaciones laborales –en este caso estatutarias- entre Administración y empleados públicos.

A mayor abundamiento, cabe señalar que el objetivo de la Ley de Transparencia no es otro que el control de la actuación pública y el conocimiento del proceso de toma de decisiones como medio para facilitar la rendición de cuentas de los organismos públicos frente a los ciudadanos. Este principio no puede utilizarse para establecer la actividad del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como una posible instancia revisora de acuerdos y decisiones de carácter administrativo en el marco de procesos selectivos en los que existen vías de recurso específicas a disposición de la interesada o en su caso, de los órganos de representación de los empleados públicos.

A la vista de lo expuesto, por tanto, este organismo entiende que procede denegar la solicitud de información formulada, al amparo de lo previsto en el art. 18.1. e) LTAIBG.

4. El 22 de julio de 2020, en aplicación del art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BGE-A-2015-10565&p=20181206&ln=1#a82>

estimara pertinentes en defensa de su pretensión. El escrito de respuesta al trámite de audiencia tuvo entrada el 28 de julio de 2020 y en el mismo se indicaba lo siguiente:

1. Con carácter previo, justifica el organismo el incumplimiento de los plazos establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), como consecuencia de la aplicación de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Con respecto a la disposición adicional tercera la Abogacía del Estado, en su circular de 20 de marzo de 2020, establece que “los plazos procedimentales quedan suspendidos en el momento de la declaración del estado de alarma, reanudándose por el periodo que restare cuando desaparezca dicho estado de alarma, inicial o prorrogado, sin que en ningún caso vuelvan a empezar desde cero. Es decir, se “reanudan” pero no se “reinician”.

Sentada la interpretación de la disposición adicional tercera del RD 463/2020, respecto al caso que nos atañe es necesario recordar al INE el plazo del que dispone para dictar resolución de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 de la LTAIBG “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”.

Pues bien, a la vista de lo anterior es necesario señalar que la solicitud de información se presentó en el registro electrónico común el 3 de marzo de 2020 con núm 20013274259 siendo recepcionada por el destinatario el mismo día de la presentación. De no haberse decretado la suspensión de los plazos administrativos, el INE dispondría hasta el 3 de abril para dictar resolución. Sin embargo, tal y como el organismo recoge en sus motivos para no tramitar en plazo la correspondiente solicitud, la suspensión se produce desde el 14 de marzo hasta el 31 de mayo, reanudándose el cómputo el 1 de junio de 2020. Habiendo transcurrido el plazo legal para dictar resolución y debido a la situación excepcional en la que nos encontramos, la reclamación formulada ante el Consejo de Transparencia no se interpuso inmediatamente, concediendo, por tanto, un “tiempo extra” al organismo responsable para la tramitación de la misma. Sin embargo, no ha sido hasta que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) le requirió para que, si la estimara conveniente en el trámite de alegaciones previo a la resolución, formulara alegaciones, pese a que no había resuelto como procedía la solicitud, dejando transcurrir el plazo de un mes de acuerdo con lo establecido en el art. 20.4 de la Ley.

2. En la primera de sus alegaciones invoca el INE al artículo 18. 1 e) de la LTAIBG. En este caso concreto, tal y como se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior, la solicitud no ha sido

inadmitida mediante resolución motivada, sino desestimada mediante silencio administrativo y por tanto sin justificación alguna, ya que la causa de inadmisión fue alegada en el trámite de alegaciones previo a la resolución del CTBG, pese a que no había resuelto como procedía tras la solicitud de información. Olvida mencionar el INE que en el criterio el Consejo de Transparencia señala que la solicitud está justificada con la finalidad de la ley cuando se fundamenta en el interés legítimo.

*3. En la segunda de sus alegaciones el INE señala que “aunque la interesada se ampara en su condición de ciudadana utilizando el instrumento que la ley le pone a su servicio, en realidad sus intereses tienen naturaleza profesional, dada su condición de funcionaria de carrera de la Administración General del Estado, por lo que las relaciones que hayan de establecerse deben llevarse a cabo dentro del marco general de las relaciones laborales –en este caso estatutarias- entre Administración y empleados públicos.” En relación con esta cuestión, hay que mencionar en primer lugar la literalidad del artículo 12 de la LTAIBG “Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”. De acuerdo con esta redacción, es necesario señalar que si el legislador quisiera hacer distinción entre interesado y no interesado se hubiera recogido expresamente en la Ley, sin embargo, al hacer mención a todas las personas, esa distinción que pretende ejercer el INE es contraria a derecho. En ningún momento en la solicitud de información se hizo mención expresa a la condición de funcionario de la solicitante, siendo el destinatario de la misma el que dedicó recursos a dicha averiguación, con la única finalidad de justificar, vinculando el citado artículo 12 de la Ley con la condición de interesada, la desestimación de la solicitud de información. Por último, en relación con “las relaciones que hayan de establecerse deben llevarse a cabo dentro del marco general de las relaciones laborales –en este caso estatutarias- entre Administración y empleados públicos” la LTAIBG, en la **Disposición adicional primera**. Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública, apartado 2 señala 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 supuesto, al no establecer el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, un régimen jurídico específico de acceso, se regirán por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

4. En la tercera y última de sus alegaciones menciona el INE que “...no puede utilizarse para establecer la actividad del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como una posible instancia revisora de acuerdos y decisiones de carácter administrativo en el marco de procesos selectivos en los que existen vías de recurso específicas a disposición de la interesada o en su



caso, de los órganos de representación de los empleados públicos." Pues bien, en relación con estas dos cuestiones, hay que señalar, en lo referente a "vías de recurso específicas" que nos remitimos a lo recogido en la cuestión número 3, y por lo que concierne a "los órganos de representación de los empleados públicos", reiterar lo establecido en el artículo 12 y en la disposición adicional primera de la Ley, sin que, en ningún caso se pueda justificar la negativa del INE a hacer entrega de la documentación solicitada.

En virtud de lo expuesto SOLICITO, que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo y tenga por presentadas en forma y plazo las alegaciones que se formulan y sobre la base de su contenido, se dicte resolución administrativa por la que se deje sin efecto las pretensiones del INE y se obligue a este organismo a la entrega de la documentación requerida en el escrito de 3 de marzo de 2020.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 de la LTAIBG⁴, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁵, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. 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 a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&μ=20141105#a6>

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

3. Como cuestión de carácter formal que ha afectado a la tramitación de la solicitud de información de la que trae causa la presente reclamación, cabe aludir a la suspensión de términos y plazos administrativos establecida en el apartado 1, de la Disposición Adicional Tercera, del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de alarma⁷ para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, suspensión que ha finalizado mediante el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que señala en relación con los plazos: Artículo 9. Plazos administrativos suspendidos en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudará, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas.

No obstante, debe señalarse que, a pesar del estado de alarma, el INE tuvo tiempo suficiente para contestar una vez levantada la suspensión de plazos administrativo y, a pesar de ello, no lo hizo. A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, la Administración no respondió a la reclamante en el plazo legalmente establecido, sin que exista causa que lo justifique.

En este sentido, se recuerda que la Administración debe prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. La LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, al objeto de facilitar el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente R/0100/2016⁸ o más recientes R/0234/2018⁹ y R/0543/2018¹⁰) sobre esta dilación

⁷ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGT/AGE_2018/07.html

en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no archable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho"*. La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

4. En cuanto al fondo del asunto, la reclamante solicita información sobre las comisiones de servicios y adscripciones provisionales autorizadas por el Instituto Nacional de Estadística, desde el 01 de enero del 2018 hasta el 29 de febrero del 2020, que el INE deniega por silencio administrativo. No obstante, en vía de reclamación, sostiene que *la solicitud tiene un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley dado que la interesada se ampara en su condición de ciudadana utilizando el instrumento que la ley le pone a su servicio, en realidad sus intereses tienen naturaleza profesional, dada su condición de funcionaria de carrera de la Administración General del Estado, por lo que las relaciones que hayan de establecerse deben llevarse a cabo dentro del marco general de las relaciones laborales –en este caso estatutarias- entre Administración y empleados públicos.*

Como ha tenido ocasión de pronunciarse en anteriores ocasiones este Consejo de Transparencia, las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso, por su encaje procedimental y por constituir una restricción a su tramitación, deben ser invocadas por la Administración en el momento de contestar a la solicitud, no pudiendo serlo en vía de Reclamación sin que previamente hayan sido alegadas en la contestación al solicitante, ya que acudir al Consejo de Transparencia es un recurso administrativo que debe estar orientado a analizar el contenido de la Resolución que se reclama.

Un criterio ya recogido también por la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo núm. 6, confirmada en apelación por la de la Audiencia Nacional 432/2016, de 7 de noviembre, que mantiene, en efecto, que la recurrente *"no adoptó acuerdo de inadmisión alguno respecto de la solicitud cursada por el interesado"*, sino que simplemente *"dejó transcurrir el plazo de un mes"* establecido en el artículo 20 de la LTGB, *"de manera que ahora no puede pretender que el CTBG inadmita a trámite la solicitud*

[10 https://www.consejodelatransparencia.es/ctb/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html](https://www.consejodelatransparencia.es/ctb/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html)

cuando en su momento no lo acordó así ni resolvió sobre la petición". Añade además la Sentencia que "tampoco el art. 24 de la norma autoriza una resolución de inadmisión de la reclamación interpuesta por el interesado", posición que basa en el hecho de que "la tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992; y en la regulación del procedimiento en vía de recurso que se contiene en los arts. 107 y siguientes de la Ley 30/1992, en la que no está prevista la inadmisión del recursos por causas sustantivas como la alegada".

La Sentencia 116/2016, de 3 de octubre del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 vuelve a declarar que al CTBG "no le era dado apreciar una causa de inadmisión de solicitud de información, pues ella solo le cabía a las administraciones solicitadas, mediante resolución expresa y al Consejo, en vía de reclamación, confirmar o revocar semejantes decisiones".

Sin embargo, la Sentencia de la Audiencia Nacional nº 86/2017, de 27 de febrero, dictada en Apelación, considera que "el CTBG sí puede declarar la concurrencia de alguna de las causas de inadmisión de la petición de información recogidas en el artículo 18 de la Ley 19/2013, pues (si) como sucede en el presente caso, se desestima la petición de información por silencio administrativo, tiene plena competencia para analizar y valorar la totalidad de las causas de inadmisión o desestimación que puedan alegarse, y en el supuesto en que se considere que concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.d) de la Ley 19/2013, puede acordar la remisión de la petición al órgano que tenga los antecedentes".

En consecuencia, y a pesar de no haber sido alegada en el momento procedimental oportuno, entendemos que ha de abordarse el análisis de la aplicación al presente supuesto de la causa de inadmisión invocada.

5. Respecto de la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la LTAIBG, 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 Ley, 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 determinada 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.*

Los Tribunales de Justicia también han acotado la importancia de atenerse a la finalidad de la norma cuando se solicita información pública. Así, la 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 presente caso, teniendo en cuenta la naturaleza de la información que se solicita, no se aprecia la existencia de la causa de inadmisión invocada que, recordemos, debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública. Esto es así porque la Administración invoca la causa pero tampoco la justifica debidamente, limitándose a señalar que la reclamante solicita la información como profesional interesada, circunstancia que no puede darse como válida, ya que supone añadir un límite al acceso a la información no contemplado en la Ley.

Lo solicitado no se hace en función de un interés meramente privado, sino como control de la actividad pública del INE en un periodo de tiempo determinado, en relación con los procedimientos de selección de su personal. En esta cuestión hay que mencionar, como acertadamente hace la reclamante, la literalidad del artículo 12 de la LTAIBG "Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley". En ningún momento en la solicitud de información se hizo mención expresa a la condición de funcionaria de la solicitante y, aunque fuera así, no modifica el hecho de que el contenido de la solicitud de

acceso cumple con la finalidad que establece la LTAIBG en su preambulo¹¹. Asimismo, según el artículo 103 de la Constitución Española, *La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*. La Administración es un instrumento al servicio de los intereses generales. No es un ente al servicio de sus propios intereses, sino al servicio de los intereses generales. Esta configuración determina el modo de ser y actuar de la Administración Pública y coloca los intereses generales como un elemento clave de referencia.

6. Señala también el INE que, en relación con las relaciones que hayan de establecerse –en este caso estatutarias- entre Administración y empleados públicos, deben llevarse a cabo dentro del marco general de las relaciones laborales y que *la LTAIBG, en la Disposición adicional primera, apartado 2, señala 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 supuesto, al no establecer el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, un régimen jurídico específico de acceso, resulta de plena aplicación la LTAIBG.

Este criterio ha sido avalado por el Tribunal Supremo, en su reciente Sentencia de 11 de junio de 2020 dictada en el marco del recurso de Casación 748/2020, en la que concluye lo siguiente:

“CUARTO. Doctrina jurisprudencial que se establece.

En respuesta a la cuestión que presenta interés casacional objetivo, debe afirmarse que las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para el acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse,

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#preambulo>

El art. 40.1 del Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, por el que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público, no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas los empleados que representan y la información que les atañe.”

7. Finalmente, hay que hacer mención a los precedentes que sobre el mismo asunto se han tramitado en el Consejo de Transparencia. Así, se citan los procedimientos [R/0549/2018](#)¹² y [R/0173/2018](#)¹³, también citados por la reclamante.

En el primero se solicitaba la misma información ahora solicitada y concluyó con resolución estimatoria parcial relativa a la entrega de información sobre las comisiones interdepartamentales concedidas en la provincia de Valladolid, desde enero del año 2014 hasta julio de 2018, puesto que *“La solicitado tiene como finalidad tener un cabal conocimiento sobre el comportamiento de la Administración para poder valorar si su actuación es justa e igualitaria en todos los casos. Y, a juicio de este Consejo de Transparencia, no es necesaria una reelaboración para proporcionar la mayor parte de la información solicitada, recordando que la Administración tiene a su disposición el aplicativo SIGPE para las Comisiones Interdepartamentales, que es, como decimos, precisamente sobre lo que se pretende obtener información.”*

En el segundo se solicitaban *Puestos de trabajo funcionarial de nivel 26, que se han provisto en la Delegación del Gobierno en Ceuta, en comisión de servicios o adscripción, desde abril de 2007 hasta el año 2017, finalizando con resolución estimatoria al no apreciarse la existencia de límites ni causas de inadmisión aplicables al caso.*

En definitiva, teniendo en cuenta estos antecedentes, la relevancia que tiene a nuestro juicio la información solicitada con la finalidad de control de la actuación pública que persigue la LTAIBG y el hecho de que, en el caso ahora analizado y como se ha razonado *ut supra*, no se aprecia la causa de inadmisión invocada por la Administración, ni ninguna otra, consideramos que debe estimarse la reclamación presentada.

¹²

https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/12.htm

¹³

https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/06.htm

¹⁴

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 3 de julio de 2020, contra el MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información, relativa a *las comisiones de servicios y adscripciones provisionales autorizadas por el Instituto Nacional de Estadística, desde el 01 de enero del 2018 hasta el 29 de febrero del 2020:*

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

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

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

4.- *El código numérico de los puestos de trabajo provistos en comisión de servicios que NO se han adjudicado de forma definitiva al funcionario comisionado.*

5.- *El grupo y cuerpo o escala de pertenencia de los funcionarios comisionados.*

6.- *Indicación de la fecha y medio a través del cual se ha hecho pública la plaza ofertada a través de dicha figura.*

Esta información debe entregarse sin la inclusión de datos de carácter personal que permitan la identificación, directa o indirecta, del funcionario o funcionarios que intervengan en los aludidos procesos de provisión de puestos de trabajo.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1¹⁴, 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 octubre¹⁵, 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, 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-Administrativa¹⁶.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

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

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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