



## RESOLUCIÓN 4/2017, de 18 de enero, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación de XXX contra la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública en materia de denegación de información pública (Reclamación núm. 155/2016).

### ANTECEDENTES

**Primero.** La reclamante presentó el 14 de septiembre de 2016 una solicitud dirigida a la Consejería de Hacienda y Administración Pública del siguiente tenor:

“Solicito el acceso a los expedientes de 2015 tramitados relativos al reconocimiento de servicios previos en la Administración del personal de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía. Quiero conocer la siguiente información: 1. Número de expedientes tramitados. 2. Resoluciones dictadas. No deseo el acceso a los datos personales de los solicitantes, que podrán ser anonimizados. En el supuesto de que el número fuera elevado, y a los efectos de evitar una reelaboración de la información, solicito el acceso a al menos una en sentido estimatorio y otra en sentido desestimatorio, en su caso, o inadmisión.”



**Segundo.** Con fecha 29 de septiembre de 2016 la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública dictó resolución en la que acordó inadmitir la solicitud con base en las siguientes consideraciones:

“El art. 3º.I. del Decreto 9/1986, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Regulator del Registro General de Personal, establece que *«Serán objeto de inscripción registral todos los actos enumerados en el apartado 2, del artículo 14, del presente Reglamento, que afecten al personal funcionario, eventual o interino, así como al laboral comprendido en el ámbito del Convenio Colectivo para el personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía.»* Así, las actuaciones referentes al reconocimiento de servicios previos al personal citado en su solicitud no son objeto de inscripción registral, por lo que sólo se dispondría de datos de inscripciones registrales de personal que haya prestado servicios en los entes instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía y haya solicitado el reconocimiento de los mismos una vez hayan pasado a formar parte de una categoría de personal para la que los actos que afecten a su historia administrativa sean objeto de inscripción registral conforme al citado artículo. Respecto de estos últimos, así como de las resoluciones estimatorias o desestimatorias derivadas de los mismos, tampoco puede atenderse su solicitud, conforme a lo dispuesto en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 30. c) de la ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, por cuanto el elevado número de actos de reconocimiento de servicios previos tramitados durante el año 2015, conlleva acciones de reelaboración, ya que la información contenida en ellos no permite una extracción de datos acotados por Organismos donde se prestaron los servicios reconocidos.”

**Tercero.** Con fecha 14 de octubre de 2016 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante el Consejo) reclamación interpuesta ante la resolución citada en el antecedente anterior, en la que alega lo siguiente:

“Tal y como indica en su resolución, la solicitud sólo puede ir dirigida a los expedientes de reconocimientos de servicios previos presentados por el personal inscrito en el Registro General de Personal que, una vez obtenida una posición funcional o laboral que le permita solicitar los servicios previos, así lo hayan hecho. Debe destacarse que no se ha solicitado exclusivamente la información que obre en



el Registro General de Personal, sino que obre en poder de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, en el servicio que corresponda. Resulta sorprendente la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) (acción previa de reelaboración), por los motivos que a continuación se indican:

"a. En primer lugar, la Administración debe motivar adecuadamente la aplicación de esta causa de inadmisión, circunstancia que sólo muy someramente se produce. Se indica únicamente que "el elevado número de actos de reconocimiento de servicios previos tramitados durante el año 2015, conlleva acciones de reelaboración, ya que la información contenida en ellos no permite una extracción de datos acotados por Organismos donde se prestaron los servicios reconocidos".

"La Administración sólo indica que hay un elevado número de expedientes, sin indicar el mismo ni una aproximación, por lo que su afirmación queda en entredicho ya que quizás lo que la Dirección General considera elevado no lo es a la consideración de esta parte o bien del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, o bien de los tribunales. Deja a esta parte en situación de indefensión ante la imposibilidad de conocer los hechos para poder fundamentar adecuadamente la reclamación.

"Esta falta de motivación altera el contenido del derecho de acceso a la información pública, que se configura como un verdadero derecho correspondiendo a la Administración la carga de la prueba de su limitación, tal y como ha reconocido el Consejo Andaluz en su Resolución 66/2016, y por ello no se desvirtúa la presunción de la accesibilidad a la documentación generada por el reconocimiento del derecho.

"Por otra parte, es reiterada la doctrina del CTPDA, así como del CTGB, de que la solicitud de un elevado volumen de información no justifica la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1 c), tal y como se desprende el Criterio Interpretativo 7/2015 CTBG que el Consejo andaluz ha utilizado en algunas de sus resoluciones. No se expresan otros motivos técnicos o humanos que justifiquen la aplicación de la reelaboración, por lo que más parece que la DGFP está únicamente buscando un subterfugio legal para no contestar. Elevado número que en todo caso no se identifica, tal y como se ha indicado anteriormente, y que queda determinado al libre albedrío del centro directivo.



"A mayor abundamiento, como la mera lectura de la solicitud demuestra, en el supuesto de que se dieran las circunstancias que la Administración invoca, pero no justifica, esta solicitante había advertido de que bastaba para entender su solicitud cubierta la entrega de una resolución estimatoria y otra desestimatoria, sólo una al menos, para poder conocer la postura de la Administración en este tipo de procedimientos. Por ello, es aún más sorprendente la respuesta de la Administración, que teniendo los medios para ello no desea ofrecer una respuesta. No puede excusarse el centro directivo en la alta carga de trabajo que supondría localizar la información, ya que no se ha pedido un volumen alto de información, principalmente porque esta reclamante desconoce el número de expedientes tramitados, que es precisamente lo que se solicita.

"b. En segundo lugar, es más que discutible que la Administración no disponga de medios técnicos suficientes para la búsqueda de la información solicitada en la "ingente" cantidad de expedientes que tiene. Esta parte desconoce el sistema de organización y archivo de la información para este tipo de procedimientos. Desconoce si se realiza a través del Sistema SIRHUS o a través de las bases de datos ad hoc que los Servicios de Informática de cada Consejería elaboran para las necesidades específicas de cada Servicio, o si bien se realiza a través de una hoja excell o similar. Resulta difícilmente comprensible y creíble que una Dirección General como la de Recursos Humanos y Función Pública, no disponga del más mínimo recurso informático que permita extraer la información relativa a los expedientes de reconocimientos de servicios previos tramitados en un determinado ejercicio. El mero uso de una tabla excell permite la búsqueda de referencias por palabras clave, solas o combinadas, como "empresa", "servicios" "previos", "instrumentales" "agencia"... que permitirían la localización de esos expedientes, por lo que una base de datos más elaborada sin duda permite buscar expedientes por determinados campos de búsqueda. Resulta increíble que el Servicio que tramite esos procedimientos no disponga de al menos esa tabla excell. En el caso de que no exista ninguna base de datos, entonces estaríamos hablando de una gravísima irregularidad en el funcionamiento de los servicios públicos y que se pondrán en conocimiento de la Inspección de Servicios para que se



depuren las responsabilidades correspondientes, en el caso de que la DG confirme este hecho en fase de alegaciones.

"Partamos de que si existe esta base de datos, y de que efectivamente permite la búsqueda por palabras como las indicadas anteriormente, palabras que sin ser un experto o experta en la materia pueden entenderse que están relacionadas con un expediente de servicios previos, si es que no existe ninguna etiqueta en la base de datos que permita discriminarlos, lo cual resultaría también difícilmente creíble, y en caso de ser cierto, preocupante por lo indicado anteriormente. En este supuesto, las acciones a realizar por la Administración no superarían las previstas en el artículo 30 c) LTPA, ya que se trataría sin duda de un tratamiento informático de uso corriente (las bases de datos existen para la búsqueda y localización de la información, no para otra cosa), ya que no requeriría más que una introducción de las palabras indicadas o similares y localizar los expedientes relativos a servicios previos. Desconocemos el número de expedientes que existen, aunque la Administración también parece que lo desconoce porque si no dispone de la base de datos difícilmente podrá saber si son mil o dos mil, o tres, o mil millones, salvo que los tenga en archivos físicos específicos, supuesto en el que difícilmente podrá aplicar el artículo 30 c).

"c. En tercer lugar, la Administración no puede escudarse en el tiempo que deberá utilizar para analizar todos los expedientes (número que aparentemente desconoce), ya que tal y como se indicó en la solicitud no se pedían todos, sino simplemente aquellos necesarios para conocer la posición de la Administración en estos supuestos. Bastaría por tanto en mirar los expedientes hasta localizar uno estimatorio y otro desestimatorio, por ejemplo. Los procedimientos generalmente se resuelven estimando o desestimando (además de los supuestos de inadmisión), así que por pura probabilidad no habría que buscar mucho ni dedicar gran cantidad de tiempo.

"Hay que destacar que la interpretación del concepto de reelaboración no puede incluir la mera agregación de datos o el mínimo tratamiento de los mismos, tal y como se dispone en el Criterio Interpretativo antes citado y en



la Resolución 75/2016, del Consejo Andaluz. El tiempo a utilizar sería tan reducido que difícilmente se puede encajar en el concepto de reelaboración.

”En este mismo sentido, el Consejo estatal, y si bien conociendo que no resultan de aplicación ni vinculantes, ha denegado la aplicación de esta causa de inadmisión cuando el volumen de información solicitado y la carga de trabajo que suponía era reducida al suponer una mera labor de recopilación de la información (Resolución 491/2015).

”d. Entendemos por tanto que la resolución reclamada aplica arbitrariamente el concepto de reelaboración ya que no se fundamenta en motivos objetivables de carácter presupuestario, organizativos ni funcionales, no existe volumen suficiente de información que la justifique, no se han alegado falta de recursos materiales ni técnicos suficientes. Parecería que lo que realmente subyace es la falta de voluntad de entregar información que encaja nítidamente en el concepto de información pública.

”e. Es más, a la vista del artículo 13 a) LTPA, la relevancia de una resolución estimatoria o desestimatoria en materia de reconocimientos de servicios previsto a personal de entidades instrumentales privadas, por ejemplo, justificaría suficientemente, a juicio de esta parte, su publicación activa en el Portal de Transparencia, ya que supondría una resolución que interpreta el ordenamiento jurídico.

”f. En este sentido, y si bien conociendo que no resultan de aplicación ni vinculantes, la Resolución 63/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno resuelve un supuesto similar concediendo el acceso parcial a la documentación, en la que el organismo público había alegado el número elevado de expedientes a analizar.

”Hay que indicar que la Dirección General no ha alegado la existencia de ningún límite del artículo 14 ni invocado el artículo 15 de la LTBG, por lo que solicitamos que se conceda el acceso si el Consejo considerara no aplicable la causa de inadmisión del artículo 18.1 c).



”En el supuesto de que la Administración introdujera nuevos hechos o motivos para inadmitir la solicitud o bien denegar el acceso, en tanto en cuanto serían desconocidos para esta parte y le producirían indefensión en el procedimiento en curso, solicitamos la audiencia del escrito de alegaciones para poder argumentar la defensa de esta parte ante el Consejo.”

**Cuarto.** El 25 de octubre de 2016 se cursa comunicación al reclamante del inicio del procedimiento para resolver su reclamación y fecha máxima para resolución de la misma.

**Quinto.** Con fecha 25 de octubre de 2016 el Consejo solicitó al órgano reclamado el expediente derivado de la solicitud, informe y alegaciones que tuviera por convenientes plantear en orden a resolver la reclamación.

**Sexto.** El 15 de noviembre de 2016 se recibe en el Consejo el expediente e informe solicitados en el que alega lo que sigue:

“En fecha 29/09/2016, la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública emite resolución, con registro de salida nº.: 201699900426844, de fecha 30/09/2016, inadmitiendo la solicitud de información, conforme a lo dispuesto en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de Transparencia Acceso a la información Pública y buen gobierno, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 30.c) de la Ley 1/2014, de Transparencia Pública de Andalucía, por cuanto el elevado número de actos de reconocimiento de servicios previos tramitados durante el año 2015, conlleva acciones de reelaboración, ya que la información contenida en los citados actos no permite una extracción de datos acotados por Organismos donde se prestaron los servicios reconocidos. Inadmisión basada en que el suministro de información conlleva una completa tarea de reelaboración por las distintas unidades administrativas con competencia en la tramitación e inscripción, debido a que la información no puede ser obtenida mediante un tratamiento informatizado de uso corriente por no estar codificados (se trata de campos abiertos) los distintos Organismos donde puedan haberse prestado los servicios reconocidos.

”Sin perjuicio de lo anterior, se informa a XXX, que conforme a las prescripciones contenidas en el artículo 3º.I del Decreto 9/1986, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento regulador del Registro General de Personal, las



actuaciones referentes "al reconocimiento de servicios previos en la Administración al personal de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía" como formula su solicitud, no son objeto de inscripción registral si no forman parte de una de las categorías de personal previstas en el citado artículo 3 del Reglamento Regulador del Registro General de Personal (personal funcionario, eventual o interino, así como laboral comprendido en el ámbito del Convenio Colectivo para el personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía. No siendo objeto de inscripción, y por tanto no se dispone de datos en el Registro General de Personal, sobre los servicios del personal de las entidades instrumentales que no se incardinan en las citadas categorías de personal."

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**Primero.** La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

**Segundo.** El objeto de la presente reclamación es acceder a determinada información relativa al "reconocimiento de servicios previos en la Administración del personal de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía". Más concretamente, se pretende acceder al número de expedientes tramitados y a las resoluciones dictadas, aunque en la solicitud se apostilla de forma expresa que "en el supuesto de que el número fuera elevado, y a los efectos de evitar una reelaboración de la información", se dé "el acceso al menos a una en sentido estimatorio y otra en sentido desestimatorio, en su caso, o inadmisión".

El órgano reclamado aclara en su informe que "las actuaciones referentes al reconocimiento de servicios previos al personal citado en su solicitud no son objeto de inscripción registral, por lo que sólo se dispondría de datos de inscripciones registrales de personal que haya prestado servicios en los entes instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía y haya solicitado el reconocimiento de los mismos una vez hayan pasado a formar parte de





una categoría de personal para la que los actos que afecten a su historia administrativa sean objeto de inscripción registral”. Asimismo, pone de manifiesto que ofrecer la información de éstos incurriría en el supuesto de reelaboración previsto en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG), “por cuanto la información contenida en dichos actos no permite una extracción de datos por Organismos donde prestaron sus servicios reconocidos. Inadmisión basada en que el suministro de información conlleva una completa tarea de reelaboración por las distintas unidades administrativas con competencia en la tramitación e inscripción, debido a la que información no puede ser obtenida mediante un tratamiento informatizado de uso corriente por no estar codificados los distintos Organismo donde pueden haberse prestado los servicios reconocidos”.

Pues bien, como venimos sosteniendo de forma constante en nuestras resoluciones, al determinar el alcance del concepto “acción de reelaboración” empleado por dicho art. 18.1 c) LTAIBG, resultan de utilidad las siguientes líneas directrices que inferimos del Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:

1º) *“La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información”*

2º) *“La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario”*

3º) Hay reelaboración *“cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba... [e]laborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información”*.

4º) Asimismo, nos hallamos en presencia de una “acción de reelaboración” cuando el organismo o entidad que recibe la solicitud *“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 otra parte, y como es obvio, al margen de estas líneas y pautas directrices en las que podemos apoyarnos para la resolución de casos como el presente, hemos necesariamente de tomar en consideración lo que dispone respecto de esta causa de inadmisión la LTPA, a saber, que *“no se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información*



*que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente” [art. 30.c)] (baste citar las Resoluciones 64/2016, de 20 de julio, FJ 3º; 75/2016, de 3 de agosto, FJ 3º; 136/2016, de 28 de diciembre, FJ 3º).*

La proyección de estas directrices al supuesto que nos ocupa no puede sino conducir a declarar la aplicabilidad de esta causa de inadmisión. Así es, como sostiene el órgano reclamado, además del elevado número de solicitudes de reconocimientos previos existente, debe necesariamente tomarse en consideración el hecho de que es necesario el concurso de otras unidades administrativas que tienen intervención en la tramitación de dichas resoluciones para poder ofrecer la información, así como que la misma no puede obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente.

**Tercero.** Ahora bien, dicho lo anterior, ha de tenerse presente que la reclamante señalaba en su solicitud, como opción alternativa ante la eventualidad de que fuera elevado el número de resoluciones recaídas, y con el fin precisamente de evitar la reelaboración de la información, que se le diera acceso al menos a una resolución en sentido estimatorio y a otra en sentido desestimatorio, en su caso, o de inadmisión.

Pues bien, al parecer del Consejo, a este concreto extremo de la solicitud no puede alcanzarse el repetido motivo de inadmisión.

En efecto, según establece el artículo 24 LTPA, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contenidas en la Ley. De ello se deriva una regla general de acceso a la información pública que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican alguno de los supuestos legales que permitan dicha limitación, como sucede con las causas de inadmisión *ex art. 18.1 LTAIBG*.

Es palmario, sin embargo, que la petición alternativa formulada por la solicitante -a saber, que se le proporcione una resolución estimatoria y otra desestimatoria, en su caso, o de inadmisión- en modo alguno puede considerarse una *“información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”* [art. 18.1 c) LTAIBG]. En consecuencia, se deberá ofrecer esta información de forma anonimizada, conforme a lo petitionado por la reclamante.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos se dicta la siguiente



## RESOLUCIÓN

**Primero.** Estimar parcialmente la reclamación interpuesta por XXX contra la Resolución de 29 de septiembre de 2016 de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública por la que se inadmite la solicitud de información pública.

**Segundo.** Instar a la citada Dirección General a que facilite a la reclamante, en el plazo de quince días, la información a que se refiere el Fundamento Jurídico Tercero, dando cuenta de lo actuado a este Consejo en el mismo plazo.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8. 3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA  
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

*Consta la firma*

Manuel Medina Guerrero