

Reclamación 21/2024

ACUERDO AR 26/2024, de 17 de junio, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada frente al Departamento de Interior, Función Pública y Justicia del Gobierno de Navarra.

Antecedentes de hecho.

1. El 21 de mayo 2024, el Consejo de Transparencia de Navarra recibió un escrito firmado por XXXXXX, en representación de Confederación Sindical ELA, por el que se interpone reclamación en materia de acceso a la información pública frente a la Resolución 1797/2024, de 8 de mayo, del Director General de Función Pública, por la que se resuelve la solicitud de información pública presentada en fecha 12 de abril de 2024, relativa a diversa información referente a solicitudes de contratación para sustitución temporal recibidas en la Sección de Promoción y Contratación Temporal.

2. El 22 de mayo de 2024, la Secretaria del Consejo de Transparencia de Navarra trasladó la reclamación Departamento de Interior, Función Pública y Justicia, solicitando que, en el plazo máximo de diez días hábiles, remitiera al Consejo de Transparencia de Navarra el expediente administrativo y el informe y las alegaciones que se considerasen oportunas a fin de resolver la reclamación presentada.

3. El 12 de junio se recibe informe remitido por la Sección de Promoción y Contratación Temporal del Servicio de Estructura, Plantilla y Contratación Temporal de Personal de la Dirección general de Función Pública, en el que textualmente se informa:

“En relación con la reclamación formulada por la Confederación Sindical ELA frente a la Resolución 1797/2024, de 8 de mayo, del Director

General de Función Pública, por la que se resuelve la solicitud de información pública presentada por dicha Confederación se informa:

1. En primer lugar, conviene aclarar la metodología y las herramientas empleadas para la aportación de los datos contenidos en la Resolución recurrida.

En relación con el número total de contrataciones efectuadas para sustitución del personal empleado público recibidas en la Sección de Promoción y Contratación Temporal, cabe indicar que dicho dato se extrae de la aplicación denominada SAP RRHH, aplicación con la que se trabaja para grabación de los contratos.

Realizada la consulta, el sistema devuelve dichos datos, que hacen referencia al número de contratos efectivamente suscritos en un marco temporal concreto. Dicha aplicación registra contratos pero no registra solicitudes por lo que no permite la explotación de datos relativos a fases anteriores al inicio de la correspondiente prestación de servicios.

Por ello, se pueden desglosar el número de contratos por puesto de trabajo, incluso por ámbito o por otras variables deseadas siempre y cuando la información se refiera a contratos suscritos.

Sin embargo, toda aquella información requerida y que se refiera a fases temporales anteriores, tales como fechas de entrada, motivos de anulación de una solicitud... ha de ser extraída de cada una de las carpetas que contienen los datos de cada uno de los expedientes tramitados por la Sección de Promoción y Contratación Temporal, ya sean contrataciones, exclusiones de lista, aprobación o prórroga de listas...

En resumen, la información relativa a aquellas peticiones que no han sido atendidas por diversos motivos no se encuentran recogidas en la herramienta informática SAP (puesto que no han generado un contrato) y están recogidas en carpetas del sistema Windows.

Así, en relación con la segunda de las cuestiones, relativa al número de solicitudes autorizadas, se entiende que son todas excepto las no autorizadas cuya información se facilita. En cualquier caso, no es posible desglosarlas por puesto, sin reelaboración, puesto que como se ha visto, no todas las autorizadas dan lugar a una contratación (puesto que pueden ser anuladas).

2. Las carpetas mencionadas y que contienen el resto de la información se encuentran en la correspondiente unidad de red. Así, la información relativa a solicitudes de contratación (ya sean vacantes, sustituciones o las denominadas estructurales,) se encuentran en el mismo directorio por lo que para el cálculo de plazos medios de sustituciones en primer lugar habría que identificar cuáles de esas carpetas se refieren a contratos

suscritos para la sustitución de personal y no a otros motivos de contratación.

Una vez identificadas dichas carpetas, habría que proceder al examen de cada uno de los documentos que contienen la información necesaria para determinar el momento en el que una determinada petición tuvo entrada en la Sección.

Todo ello sin entrar a valorar las circunstancias concretas de cada una de las solicitudes de contratación que, por ejemplo, pueden ser realizadas con meses de antelación lo que desvirtuaría la información relativa al plazo medio de atención, por ejemplo.

3. En cuanto al número de solicitudes que fueron anuladas o que no fueron atendidas por falta de listas de contratación, el número se facilita debido a que dichas solicitudes cuentan con su propia carpeta en la que se contienen los diversos expedientes. El mero conteo de dichas carpetas ha facilitado la información sin entrar en las circunstancias concretas de cada uno de los supuestos.

Cualquier otro tipo de información requiere de diversas tareas que han de considerarse reelaboración y que no puede obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente sin que su obtención no es una mera aglutinación de datos.

A este respecto, ha de concluirse que toda la información que se facilita es aquella que ha podido reunirse sin necesidad de llevar a cabo tareas complementarias que puedan ser calificadas como reelaboración.

4. En este punto conviene reflexionar acerca del propio concepto de reelaboración. Tal y como señala el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su criterio interpretativo CI/007/2015, de 2012, dicho concepto “ha de entenderse desde el punto literal que reelaborar es, según 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”.

En relación con lo anterior, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (Resolución 71/2017, de 31 de mayo) ha mantenido que una solicitud de información sobre expedientes de protección de la legalidad urbanística, con indicación de los casos en que se ha aperturado expediente sancionador, de los que han sido resueltos expresamente y notificados y de aquellos en que se ha acordado la demolición de las construcciones, supone reelaborar la información. En efecto, el Consejo andaluz (Fundamento Jurídico Cuarto) manifiesta que atender la solicitud supondría realizar un análisis de cada expediente para informar sobre los extremos solicitados, por lo cual resulta claro que la estimación de la pretensión del reclamante supondría un nuevo tratamiento de la información. Por ello, es parecer del citado Consejo que la admisión de la concreta petición de lo solicitado exigiría un estudio

individualizado completo de dichos expedientes y que habría que volcar dicha información en un documento ad hoc, lo cual implica reelaborar la información.

Es el propio Tribunal Supremo el que, en relación con el concepto de reelaboración, señala que, por muy restrictiva que haya de ser la interpretación de la misma, en un determinado supuesto “se encuentra justificada (...) pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información.

En conclusión, para facilitar los datos solicitados se ha llevar a cabo una tarea de reelaboración que va más allá de la mera recopilación y que no existe aplicación informática en la Dirección General de Función Pública que pueda utilizarse para facilitar la información solicitada.

5. Manifiesta el Sindicato reclamante que la información se podría conseguir fácilmente aglutinando la información dispersa en varios documentos existentes, estos es bastaría con facilitar al Sindicato reclamante, la información relativa a la fecha en que se produjeron dichas contrataciones y las fecha de las solicitudes de contratación, pudiendo el Sindicato firmante, con estos datos, calcular fácilmente el tiempo medio desde la recepción de la petición de sustitución solicitada por parte de los distintos servicios y el inicio del correspondiente contrato. A este respecto cabe señalar que, sin entrar a valorar otros aspectos, esto ha de considerarse una nueva petición de información pública que dé lugar al inicio de un nuevo procedimiento.

6. Por otra parte, y dado el interés manifestado por el Sindicato reclamante por este tipo de información y a los efectos de poner de manifiesto el más alto grado de colaboración al respecto, cabe señalar que la Sección de Promoción y Contratación Temporal de Personal, ha puesto en funcionamiento un registro de solicitudes de contratación en el que, además de otras informaciones, queda recogida la siguiente de cada una de las peticiones que se recepcional:

Puesto de trabajo.

Número de plaza.

Fecha de la recepción de una determinada solicitud.

Motivo de la contratación (vacante, baja por enfermedad, acumulación de tareas...).

Momento en el que la oferta es aceptada.

Fecha en la que se incorpora la persona contratada.

En consecuencia, cualquier información que pueda ser calculada en virtud de la información descrita podrá ser facilitada en el futuro sin dificultad en el caso de resultar de interés para el Sindicato reclamante.

Asimismo, se manifiesta el compromiso para implantar las mejoras necesarias para que el tratamiento de la información pueda ser lo más ágil posible para satisfacer el objeto, los fines y principios de la Ley Foral de Transparencia.”

Fundamentos de derecho.

Primero. A tenor de lo establecido en el artículo 63 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el Consejo de Transparencia de Navarra es el órgano independiente de control en materia de transparencia en la Comunidad Foral de Navarra, que garantiza el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos.

El Consejo es competente para conocer de las reclamaciones que se le presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma.

Segundo. La Ley Foral 5/2018 de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en su artículo 13 reconoce el derecho de cualquier persona a obtener, previa solicitud, la información pública que obre en poder de las Administraciones, sin que para ello esté obligado a declarar un interés determinado.

Asimismo, el artículo 30.2 de la citada ley, relativo al derecho de acceso a la información pública señala que para el ejercicio de este derecho no resulta necesario motivar la solicitud ni invocar tan siquiera la propia Ley Foral de Transparencia ni tampoco acreditar interés alguno.

El artículo 3 de la misma Ley Foral define la información pública como aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, generada por las Administraciones públicas a las que se refiere esa ley foral o que estén en posesión de éstas. Por su parte, el artículo 13 de la Ley estatal

19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, define la “información pública” 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.

Tercero. La reclamante presentó, en fecha 12 de abril de 2024, una solicitud de acceso a información pública al Departamento de Interior, Función Pública y Justicia, a través del Portal de Gobierno Abierto en la que requería la siguiente información:

“Número total de solicitudes de contratación para sustitución del personal empleado público recibidas en la Sección de Promoción y Contratación Temporal. Número total de solicitudes autorizadas por parte de la Sección de Promoción y Contratación Temporal. Número total de solicitudes autorizadas que no fueron ejecutadas (sustituidas) y la motivación correspondiente para no completar la contratación. Tiempo medio transcurrido desde la recepción de la petición de sustitución solicitada por parte de los distintos servicios y el inicio del correspondiente contrato. Los datos solicitudes abarcan el año 2023 y se requieren desglosados por puesto de trabajo de la Administración Núcleo (incluido el personal no docente del Departamento de Educación)”

El Director General de Función Pública mediante Resolución 1797/2024, de 8 de mayo, resolvió la solicitud estimando parcialmente la solicitud. Se facilita información relativa al detalle de las plazas sustituidas, inadmitiendo *“la solicitud relativa al tiempo medio transcurrido desde la recepción de la petición de sustitución solicitada por parte de los distintos servicios y el inicio del correspondiente contrato”*.

El sindicato presenta reclamación frente a esta Resolución 1797/2024, de 8 de mayo, del Director General de Función Pública dado que “no se aportan datos segregados por puesto de trabajo en cuanto al *“número total de solicitudes autorizadas por parte de la Sección de promoción y contratación temporal”* y el *“número total de solicitudes autorizadas que no fueron ejecutadas (sustituidas) y la motivación correspondiente para no completar la contratación”* y por

considerar que no procede la aplicación de la causa de inadmisión aludida por la Dirección general en cuanto al acceso al tiempo medio transcurrido desde la recepción de la petición de sustitución solicitada por parte de los distintos servicios y el inicio del correspondiente contrato.

Cuarto. Para resolver la reclamación planteada, el Consejo de Transparencia de Navarra debe ajustarse a lo inicialmente requerido en la solicitud de información pública presentada el 12 de abril de 2024, sin que aquella se vea modificada con eventuales nuevas peticiones o solicitudes que pudieran derivarse de la respuesta obtenida debiendo analizar, además si concurre o no causa habilitadora de inadmisión.

Quinto. En base al criterio interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre del CTBG, existe ya una doctrina consolidada de los órganos garantes de la transparencia, entre ellos también de este Consejo, así en Acuerdo AR 18/2023, entre otros, sobre la “acción de reelaboración”, avalada por el Tribunal Supremo en Sentencias de 16 de octubre de 2017 y 3 de marzo de 2020. La jurisprudencia generada respecto del concepto jurídico “reelaboración” señala que la labor consistente en la simple suma de datos existentes, de recopilación de información de la que ya se dispone no puede ser identificada con reelaboración toda vez que la reelaboración a la que la norma vincula la causa de inadmisión supone someter a un tratamiento previo la información con que se cuenta para obtener algo diferente de lo que se tiene, que se plasmaría en un informe *ad hoc* ajustado a las peticiones del solicitante. La interpretación más consolidada identifica reelaboración con la creación de un nuevo documento, de un informe expresamente elaborado que satisfaga la demanda de información del solicitante. Es criterio también consolidado que cuando la Administración no disponga de la información en los términos en los que se pide y tenga que construirla a partir de los documentos y contenidos de los que sí dispone, entonces ya no estamos en una mera aglutinación de información dispersa, sino más bien en la reelaboración de información existente. Es decir, la reelaboración se vincula a la necesidad de actuar sobre la información existente para, a partir de ella, construir una nueva a la medida de las pretensiones del solicitante.

En definitiva, el elemento verdaderamente determinante de la existencia de una acción de reelaboración no radica en el hecho de que haya de utilizarse diversas fuentes de información para poder entregar la solicitada, sino que se sitúa en la necesidad de confeccionar, de elaborar la información requerida a partir de la que se tiene, lo que supone, por tanto, actuar sobre lo que se posee para conseguir un resultado diferente y ponerlo a disposición del reclamante (R 28/2019 CTBG).

Sexto. A la vista de la Resolución reclamada y en relación a la solicitud de acceso a la información desagregada por puestos de trabajo, resulta claro que esta actuación no requiere de la elaboración de una nueva información ad hoc ya que la información solicitada ya existe y se encuentra en poder de la Unidad a la que se ha dirigido la solicitud de información, quien deberá aglutinar diversa información dispersa en distintos documentos existentes en la Unidad. Esta operación de aglutinar la información dispersa en varios documentos existentes no sólo, no es suficiente para aplicar la causa de inadmisión sino que, conforme dispone expresamente el artículo 37 g) de la LFTN no tiene la consideración de reelaboración.

Cuestión distinta sería analizar si la complejidad o volumen de la información a revisar, exigiría, si bien no ha sido aducido por la administración, un proceso de trabajo o manipulación que atendiendo a los recursos técnicos y humanos de la unidad, pudiera afectar de manera esencial al normal funcionamiento del servicio, paralizando la actividad de aquella, o si bien, aquella condición de información compleja o voluminosa, precisaría de la ampliación del plazo para poder atenderla. A la vista del informe emitido por la administración, de la resolución reclamada que identifica el número de solicitudes no autorizadas (5 con indicación de la causa que lo motivó) y las autorizadas no ejecutadas (16 por falta de listas de contratación y 102 por resultar anuladas), cabe concluir que estamos ante el segundo caso de los expuestos que hubiera podido motivar una ampliación de plazo, en su caso, y no ante el supuesto de aplicación de una causa de inadmisión.

Por ello, procede estimar la reclamación instando a la administración a dar acceso a la información del número de solicitudes no autorizadas y del número

de solicitudes autorizadas no ejecutadas, desagregada por puestos.

Séptimo. El reclamante, en su escrito, considera que la Resolución objeto de reclamación, no motiva suficientemente las causas por las que no se realizó la contratación. El Consejo para resolver la reclamación debe ajustarse a la solicitud de acceso a información pública presentada y en este sentido la solicitud precisaba “motivación correspondiente para no completar la contratación”. La Resolución objeto de reclamación describe la causa que motivó la falta de contratación tal y como se requería en la solicitud de información pública. Así, la Sección de Promoción y Contratación Temporal en 16 ocasiones no completó la contratación porque no existía lista de contratación y en los 102 casos restantes, no formalizó la contratación porque se anularon las solicitudes.

En conclusión, cabe afirmar que la Resolución objeto de reclamación dio efectivo acceso a la información solicitada.

Octavo. En relación al acceso al tiempo medio transcurrido desde la recepción de la petición de sustitución solicitada por parte de los distintos servicios y el inicio del correspondiente contrato, conforme al concepto de reelaboración al que nos hemos referido en el fundamento jurídico quinto, queda claro que estamos ante un dato actualmente inexistente en Función Pública. Su cálculo no implica una mera suma de datos existentes, una mera recopilación de datos existentes; más bien es un dato nuevo que ha de construirse u obtenerse a partir de los datos existentes, por lo que no estamos en una mera aglutinación de información dispersa, sino más bien en la reelaboración de información existente, que dará como resultado un dato nuevo actualmente inexistente. En suma, estamos ante una reelaboración y por tanto, respecto a esta cuestión, procede desestimar la reclamación por haber sido debidamente aplicada la causa de inadmisión prevista en el artículo 37 g) de la LFTN por parte de la administración.

En su virtud, siendo ponente Itziar Ayerdi Fernández de Barrena, previa deliberación y por mayoría, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Foral

5/2018, de 17 de mayo, de la Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

ACUERDA:

1º. Estimar parcialmente la reclamación presentada por XXXXXX, en representación de Confederación Sindical ELA, frente a la Resolución 1797/2024, de 8 de mayo, del Director General de Función Pública.

2º. Dar traslado de este acuerdo a la Dirección General de Función Pública del Departamento de Interior, Función Pública y Justicia para que en el plazo de 15 días hábiles facilite la información desagregada por puestos de trabajo, conforme lo dispuesto en el fundamento jurídico Sexto y para que remita al Consejo de Transparencia de Navarra copia de los envíos de documentación realizados a los reclamantes en el plazo máximo de diez hábiles desde que se realicen, a fin de acreditar el debido cumplimiento de este acuerdo.

3º. Notificar este acuerdo a la Confederación Sindical ELA.

4.º Señalar que, contra este acuerdo que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, recurso contencioso administrativo en el plazo máximo de dos meses, contado desde el día siguiente al de la notificación del mismo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

5º. Publicar este acuerdo en el espacio web del Consejo de Transparencia de Navarra, previa notificación a las partes y disociación de los datos de carácter personal que figuran en el mismo para su general conocimiento.

**El Presidente del Consejo de Transparencia de Navarra
Nafarroako Gardentasunaren Kontseiluako Lehendakaria**

Juan Luis Beltrán Aguirre