RESOLUCIÓN 171/2026 DE LA COMISIÓN VASCA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Expediente: 2026/000397

Asunto: Reclamación interpuesta por el _____ frente a la desestimación de su solicitud de acceso a la información presentada ante el Ayuntamiento de Bilbao.

Comisión: presidenta, Ana Aguirre Uriz; vocal-ponente, Izaskun Iriarte Irureta; vocal, Pello Muruetagoiena Gondra.

Fecha de la resolución: 30 de septiembre de 2026

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- El 29 de junio de 2026 tiene entrada en la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública la reclamación interpuesta por D. _____, en representación de la _____ en el Ayuntamiento de Bilbao (en adelante, el reclamante) frente a la desestimación de la solicitud que presenta el 7 de marzo de 2026 ante el Ayuntamiento de Bilbao con el objeto de acceder a la siguiente información -se aporta copia de la solicitud:

> "*Relación de trabajadores del Área de Seguridad Ciudadana a los que se les haya asignado una comisión de servicio para el desempeño de puesto de trabajo o funciones propias de otra categoría distinta a la de pertenencia, en aplicación del punto C, párrafo primero, del Procedimiento de Comisiones de Servicios a categoría superior para los puestos de Jefatura de la policía Municipal aprobado por la Junta de Gobierno de la Villa de Bilbao el día 3 de octubre de 2018, desde la entrada en vigor de la propia regulación.*
>
> *-Nombre y apellidos.*
> *-Puesto que ha cubierto en la comisión de servicio.*
> *-Situación del puesto que ha cubierto. Si tenía/tiene titular o se encontraba/se encuentra vacante.*
> *-Periodo en el que ha cubierto dicho puesto*".

2.- La reclamación se presenta contra la resolución municipal suscrita conjuntamente por la directora de Organización y Gestión de Recursos Humanos y el jefe de la Subárea de Recursos Humanos del Área de Seguridad suscrito el 11 de junio de 2026, por la que se desestima la solicitud de acceso por considerar que esta incurre en la causa de inadmisión de

Este documento es una representación del documento original electrónico, verificable en la **sede electrónica** mediante el **localizador** indicado al pie de página.
Dokumentu hau jatorrizko dokumentu elektronikoaren irudikapen bat da, **egoitza elektronikoan** egiaztagarria, orri-oinean adierazitako **lokalizatzailearen** bidez.

LOKALIZATZAILEA / LOCALIZADOR: J0D0Z-T8PER-6W37
EGOITZA ELEKTRONIKOA / SEDE ELECTRÓNICA: https://euskadi.eus/lokalizatzailea / https://euskadi.eus/localizador
SINATZAILE / FIRMANTE: ANA AGUIRRE URIZ | 2026/09/30 16:41:10

la letra c) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) por los siguientes motivos:

> "*En el presente caso, la información solicitada no se encuentra recogida en un único documento, informe, relación o base de datos que pueda facilitarse directamente en los términos interesados. La atención de la solicitud exigiría localizar y revisar los distintos expedientes de comisión de servicios tramitados desde la entrada en vigor del Procedimiento de Comisiones de Servicios a categoría superior para los puestos de Jefatura de la Policía Municipal, identificar los nombramientos efectuados al amparo de dicha regulación, extraer de cada expediente la información solicitada, verificar la situación administrativa de los puestos desempeñados y los periodos concretos de cobertura, y elaborar posteriormente una relación única y sistematizada que integrase toda esa información.*
> *Dicha actuación supone la elaboración de un documento inexistente hasta la fecha a partir de información dispersa contenida en múltiples expedientes administrativos, lo que constituye una auténtica labor de reelaboración en los términos previstos en los preceptos anteriormente citados.*
>
> ***Segundo.*** *Debe señalarse, asimismo, que los nombramientos efectuados al amparo del procedimiento cuya aplicación se invoca han sido objeto de las correspondientes resoluciones y comunicaciones en el momento de su adopción, por lo que la información relativa a cada una de dichas comisiones de servicios ya ha sido puesta en conocimiento de las personas interesadas y de la representación sindical conforme se han ido produciendo los distintos nombramientos.*
>
> *En consecuencia, la solicitud no se dirige al acceso a un documento o información concreta no facilitada previamente, sino a la confección de una relación histórica y consolidada de información ya comunicada a través de cada expediente, circunstancia que refuerza la concurrencia de la causa de inadmisión por reelaboración prevista en la normativa de transparencia.*
>
> ***Tercero.*** *El derecho de acceso a la información pública reconocido en la normativa de transparencia tiene por objeto el acceso a información existente y disponible en poder de las administraciones públicas, pero no comporta la obligación de crear ex novo documentos, informes o relaciones específicas para atender solicitudes particulares cuando dicha información ya se ha ido facilitando puntualmente*".

3.- En su escrito el reclamante rebate la argumentación municipal defendiendo que:

> "*I. Sobre el carácter restrictivo de la causa de inadmisión por reelaboración.*

La jurisprudencia y la doctrina consolidada del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno han establecido reiteradamente que la causa de inadmisión por reelaboración debe interpretarse de forma restrictiva y únicamente resulta aplicable cuando la administración deba crear ex novo información inexistente o realizar operaciones complejas de análisis, tratamiento o elaboración intelectual.

No concurre dicha circunstancia cuando la información solicitada se encuentra contenida en expedientes administrativos existentes y únicamente requiere su localización, recopilación o extracción.

II. La información solicitada ya existe en poder de la Administración.

La propia resolución reconoce expresamente que los nombramientos realizados al amparo del procedimiento de comisiones de servicios han sido objeto de resoluciones y comunicaciones individualizadas.

Por tanto, la información solicitada no exige crear datos nuevos ni realizar valoraciones, informes o estudios, sino únicamente facilitar información ya existente en expedientes administrativos tramitados por el propio Ayuntamiento.

La búsqueda y recopilación de información dispersa en distintos expedientes no constituye por sí misma una acción de reelaboración, según doctrina reiterada de los órganos garantes de transparencia.

III. Inexistencia de creación de un documento nuevo.

La solicitud no exige la elaboración de un informe específico ni de un análisis jurídico o estadístico.

Únicamente se solicita el acceso a datos objetivos ya existentes:

Identidad de las personas nombradas.

Puesto desempeñado.

Situación administrativa del puesto.

Fechas de desempeño.

La eventual necesidad de consultar diversos expedientes constituye una tarea de localización documental inherente a las obligaciones de transparencia de cualquier Administración Pública y no puede convertirse en causa automática de inadmisión.

IV. Especial legitimación sindical.

La organización sindical solicitante ostenta un interés legítimo reforzado derivado de su función constitucional de representación y defensa de los intereses profesionales y laborales de las personas trabajadoras, reconocida en los artículos 7 y 28 de la Constitución Española y en la Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical.

La información solicitada guarda relación directa con la provisión temporal de puestos de trabajo, materia estrechamente vinculada a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad que rigen el acceso y la promoción en el empleo público.

V. Principio de máxima transparencia.

La normativa de transparencia exige interpretar las limitaciones y causas de inadmisión de forma restrictiva y favorable al ejercicio efectivo del derecho de acceso".

4.- El 1 de julio de 2026 esta Comisión da traslado de la reclamación al Ayuntamiento de Bilbao para que en el plazo de diez días hábiles proporcione la información y la documentación que sea relevante para su resolución.

5.- El 15 de julio de 2026 se recibe la respuesta municipal suscrita en la misma fecha por la directora de Organización y Gestión de Recursos Humanos y por la jefa de Negociado en la que se traslada:

"***Primera***. *Como ya se le indicó al interesado, la solicitud no tiene por objeto el acceso a una resolución concreta, a un expediente determinado ni a un conjunto documental previamente identificado y existente.*

Por el contrario, solicita una relación elaborada expresamente para atender la petición, comprensiva de todas las comisiones de servicios realizadas al amparo de una determinada regulación desde octubre de 2018 hasta la actualidad, incorporando para cada una de ellas datos específicos relativos a la persona nombrada, puesto desempeñado, situación administrativa del puesto y periodo de cobertura.

Tal relación no existe actualmente en los archivos municipales, ni en bases de datos, ni en informes de gestión, ni en ningún otro soporte documental. Asimismo, no existe ninguna aplicación informática, informe de gestión o explotación de datos que permita

obtener automáticamente la relación solicitada mediante una simple consulta, por lo que se tendría que comprobar uno por uno, e ir añadiéndolo manualmente a un listado todos los datos que se solicitan.

Segunda. *Para atender la petición de _____ no resulta suficiente la simple localización o entrega de documentos existentes, sino que la Administración debería:*

- *Identificar la totalidad de los expedientes tramitados desde la entrada en vigor del procedimiento aprobado el 3 de octubre de 2018.*
- *Verificar cuáles de ellos corresponden efectivamente a nombramientos realizados al amparo de dicha regulación específica.*
- *Analizar individualmente cada expediente.*
- *Extraer de cada uno de ellos la información concreta solicitada.*
- *Comprobar la situación administrativa del puesto desempeñado en el momento correspondiente.*
- *Determinar y homogeneizar los periodos efectivos de cobertura.*
- *Elaborar finalmente una relación única y sistematizada inexistente hasta la fecha.*

Por tanto, no se trata de facilitar información ya estructurada y disponible, sino de confeccionar ex novo un documento resultado de la explotación, selección, contraste y sistematización de información dispersa en múltiples expedientes administrativos.

Tercera. *La reclamante sostiene que la información obra en poder de la Administración porque existen resoluciones y expedientes individuales relativos a cada nombramiento.*

Sin embargo, la circunstancia de que determinados datos se encuentren dispersos en múltiples expedientes no implica que exista la información en los términos en que ha sido solicitada.

Lo solicitado no son los expedientes individuales ni resoluciones concretas, sino una relación histórica consolidada que integre información procedente de numerosos procedimientos administrativos tramitados durante varios años.

Precisamente la elaboración de ese documento consolidado es la actuación que determina la concurrencia de la causa de inadmisión apreciada.

Cuarta. *Cabe añadir que los distintos nombramientos efectuados al amparo del procedimiento invocado han sido objeto de las correspondientes resoluciones administrativas y se les ha comunicado a la reclamante todos los nombramientos, por lo que dicha información ya obra en su poder.*

La reclamación no se refiere, por tanto, al acceso a documentación desconocida o no comunicada hasta la fecha, sino a la confección retrospectiva de una relación global de todos los nombramientos realizados durante un periodo superior a siete años.

Quinta. *Esta Administración no cuestiona la legitimación de la organización sindical reclamante ni la relevancia de las funciones que desempeña.*

No obstante, la concurrencia de una causa legal de inadmisión debe valorarse objetivamente en función de la naturaleza de la información solicitada y de las actuaciones necesarias para facilitarla.

La eventual condición sindical de la solicitante no elimina ni modifica los requisitos establecidos por la normativa de transparencia respecto de las solicitudes cuya atención exige una actividad previa de reelaboración".

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- La Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública asume, tanto en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y su sector público, como en el ámbito de las instituciones locales, las funciones previstas en la Disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), en tanto que órgano independiente para resolver las reclamaciones frente a las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información previstas en el artículo 24 de la LTAIBG, de conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 3 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública y en el artículo 65 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (en adelante, LILE).

2.- La Ley 3/2026, de 14 de mayo, de Transparencia de Euskadi (en adelante LTE), publicada en el Boletín Oficial del País Vasco nº 96, de 25 de mayo de 2026, ha entrado en vigor el 26 de mayo de 2026, de conformidad con su Disposición final tercera.

3.- La LTE crea la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena. Sin embargo, la Disposición adicional primera de la ley dispone que la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública continuará ejerciendo en sus funciones relacionadas con el régimen de impugnaciones en materia del ejercicio de acceso a la información pública hasta que Gardena inicie su actividad.

4.- Igualmente, la LTE establece en su Disposición transitoria, que los procedimientos en materia de publicidad activa y ejercicio del derecho de acceso a la información pública iniciados con anterioridad a su entrada en vigor se tramitarán hasta su conclusión de acuerdo con la normativa vigente al momento de su inicio, como es el caso de la reclamación objeto de resolución.

5.- En consecuencia, el régimen jurídico aplicable que se establece en la materia es el fijado en la legislación básica, es decir, por la LTAIBG, así como en el Capítulo III del Título VI de la LILE y lo previsto al efecto por los reglamentos o acuerdos municipales.

6.- Con arreglo al 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, sin tener la obligación de motivar su solicitud (artículo 17 de la LTAIBG).

7.- El artículo 13 de la LTAIBG 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 la ley (artículo 2 de la LTAIBG) y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

8.- Sin embargo, el derecho al acceso a la información pública no se trata de un derecho absoluto, dado que la ley establece unos supuestos tasados de límites al derecho de acceso (artículos 14 y 15 de la LTAIBG), así como de causas por las que una solicitud de acceso a la información pública puede ser inadmitida mediante resolución motivada (artículo 18 de la LTAIBG), que, por su carácter limitativo, habrán de ser, en todo caso, interpretados de forma estricta, cuando no restrictiva, y requieren de una justificación clara y suficiente. De acuerdo con la doctrina jurisprudencial, "*La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información*" (STS 1547/2017, 16 de octubre de 2017, rec. 75/2017).

9.- En ese mismo sentido, el párrafo segundo del artículo 62 de la LILE determina que las limitaciones establecidas en la legislación en materia de transparencia en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública deberán ser interpretadas con carácter restrictivo, mediante un proceso de evaluación entre el daño presumiblemente producido al interés público y privado que se invoque frente a la relevancia o trascendencia de la información solicitada y su necesidad objetiva para llevar a cabo un escrutinio democrático de la acción de gobierno.

10.- De conformidad con el artículo 62.1 de la LILE, las personas físicas, personas jurídicas, entidades y plataformas o redes constituidas de acuerdo con lo establecido en esta dispondrán, previa solicitud que no precisa ser motivada, del derecho de acceso a la información pública.

11.- El artículo 24.2. de la LTAIBG dispone que la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado, como aquí ocurre.

12.- En el caso que nos ocupa, el reclamante solicita al Ayuntamiento de Bilbao una "*relación*" de una serie de datos extraídos de la asignación de puestos de trabajo en comisión de servicios en aplicación del punto C, párrafo primero, del Procedimiento de Comisiones de Servicios a categoría superior para los puestos de Jefatura de la Policía Municipal aprobado por la Junta de Gobierno de la Villa de Bilbao el día 3 de octubre de 2018, desde su entrada en vigor. Los datos concretos que solicita son los siguientes:

a) Nombre y apellidos de las personas adjudicatarias de las comisiones de servicios.
b) Puesto que cubierto en cada comisión de servicio.
c) Situación del puesto cubierto: con titular o vacante.
d) Periodo de la cobertura en el puesto por la comisión de servicios.

13.- Por su parte, las razones que alega el Ayuntamiento de Bilbao para inadmitir la solicitud de acceso por la que ahora se reclama giran en torno a dos cuestiones centrales.

14.- La primera se centra en el hecho de que el reclamante ha sido puntualmente informado de todos y cada uno de los nombramientos realizados con arreglo al procedimiento de comisión de servicios por el que pregunta, en su calidad de representación sindical, por lo que ya se le ha dado acceso a dicha información.

15.- Y la segunda apela a la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIBG en tanto que no obra en poder del Ayuntamiento la relación de datos que solicita el reclamante, por lo que para poder atender su solicitud de acceso debería llevar una acción previa de reelaboración, una carga de trabajo adicional que no tiene el deber de soportar.

16.- Las razones que proporciona el Ayuntamiento de Bilbao para motivar la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIBG son las siguientes:

a) No obra una relación de los datos que se solicitan ni en los archivos municipales, ni en bases de datos, ni en informes de gestión, ni en ningún otro soporte documental.

b) No existe ninguna aplicación informática, informe de gestión o explotación de datos que permita obtener automáticamente la relación solicitada mediante una simple consulta, por lo que se tendría que comprobar uno por uno, e ir añadiéndolo manualmente a un listado todos los datos que se solicitan.

c) Para atender la petición no resulta suficiente la simple localización o entrega de documentos existentes, sino que la Administración debería:

- Identificar la totalidad de los expedientes tramitados durante desde la entrada en vigor del procedimiento aprobado el 3 de octubre de 2018.
- Verificar cuáles de ellos corresponden efectivamente a nombramientos realizados al amparo de dicha regulación específica.
- Analizar individualmente cada expediente.
- Extraer de cada uno de ellos la información concreta solicitada.

- Comprobar la situación administrativa del puesto desempeñado en el momento correspondiente.
- Determinar y homogeneizar los periodos efectivos de cobertura.
- Elaborar finalmente una relación única y sistematizada inexistente hasta la fecha.

17.- Sin embargo, el reclamante rebate la argumentación municipal esgrimiendo que la causa de inadmisión por reelaboración ha de ser interpretada de forma restrictiva y que únicamente resulta de aplicación cuando la Administración deba crear *ex novo* información inexistente por realizar operaciones complejas de análisis, tratamiento o elaboración intelectual, y no es el caso, porque toda la información solicitada se encuentra disponible en expedientes administrativos municipales.

18.- A la vista de las circunstancias concurrentes, esta Comisión estima que la causa de inadmisión aplicada por el Ayuntamiento de Bilbao resulta pertinente en tanto que el reclamante dispone de la información por la que pregunta a través de la comunicación que, de manera puntual, ha recibido de cada uno de los nombramientos en cuestión por parte del Ayuntamiento, en atención a su calidad de representación sindical municipal.

19.- Por lo tanto, el acceso a la información relativa a la cobertura de puestos por el procedimiento de comisión de servicios señalado ya se ha proporciona al sindicato reclamante, y la relación de los datos que solicita al respecto tomaría el cuerpo de un documento, en forma de listado o informe, que el Ayuntamiento de Bilbao reconoce que no tiene y que no obra en su poder, y que, con arreglo al artículo 18.1.c) de la LTAIBG, tampoco tiene el deber de elaborarlo.

20.- La Comisión considera que el Ayuntamiento ha proporcionado un razonamiento claro y motivado de las causas por las que inadmite la solicitud del reclamante, en tanto que ha desgranado los argumentos que justifican que la elaboración del informe que se solicita requiere un trabajo de reelaboración de una complejidad suficiente para inadmitir la solicitud, mientras que el reclamante no ha acreditado en ningún momento que no haya sido informado de los nombramientos llevados a cabo por este determinado procedimiento de cobertura de puestos, por lo que, en el ejercicio de sus funciones sindicales, podría extraer de la información puntual de que dispone la información agregada que solicita al Ayuntamiento para que se la proporcione.

A la vista de cuanto antecede, la Comisión Vasca de Acceso a la Información,

RESUELVE

Primero.- Desestimar la reclamación interpuesta por el _____ frente a la desestimación de su solicitud de acceso a la información presentada ante el Ayuntamiento de Bilbao.

Segundo.- Notificar la presente resolución al reclamante y al Ayuntamiento de Bilbao.

Tercero.- Publicar la resolución en la página web de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública una vez efectuada la notificación al reclamante y previa disociación de los datos de carácter personal.

Esta resolución pone fin a la vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de conformidad con lo previsto en los artículos 10 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Ana Aguirre Uriz
Presidenta