



Resolución 79/2026, de 23 de marzo, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: Expediente CT-1007/2025 / Reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D.^a XXX ante la Diputación de Burgos

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 23 de septiembre de 2025, D.^a XXX presentó una solicitud de información pública dirigida a la Diputación de Burgos. El objeto de la petición se concretó en los siguientes términos:

“Formulario de los exámenes tipo test de los procesos convocados en esa institución para cubrir plazas de técnico de administración general y técnico de grado medio celebrados el día 17/09/2025”.

Hasta la fecha, no consta que la solicitud indicada no ha sido resuelta expresamente.

Segundo.- Con fecha 28 de octubre de 2025, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D.^a XXX frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos a la Diputación de Burgos poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

En la contestación de la Diputación de Burgos a nuestra solicitud de informe se hace alusión a lo siguiente:

- La aplicación preferente de la normativa reguladora de los procedimientos administrativos en curso frente a la normativa reguladora del derecho de acceso a la información pública y, en concreto, del artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



- La aplicación de la causa de inadmisión de la solicitud de información pública del artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, relativa a solicitudes “*Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas*”.

- La grave perturbación en la organización y el funcionamiento ordinario de los procesos selectivos, si una estimación de la solicitud de información pública como la que nos ocupa diera lugar a la generalización de solicitudes sucesivas similares.

Con ello, en el informe remitido se concluye lo que se indica a continuación:

“Se reconoce la ausencia de resolución expresa en plazo respecto de la solicitud presentada el 23 de septiembre de 2025 por D^a. XXX, al considerar que no procede facilitar la información solicitada por la vía del derecho general de acceso a la información pública en los términos interesados”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma LTAIBG establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).



En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimada para ello, puesto que su autora es la misma persona que presentó la solicitud de información pública que dio lugar a la impugnación.

Cuarto.- Por lo que respecta al tiempo y forma de la reclamación, hay que tener en consideración lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, según el cual:

“La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo”.

Por otro lado, el artículo 20.1 de la LTAIBG establece lo siguiente:

“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 haga necesario y previa notificación al solicitante”.

En este supuesto concreto, la reclamación fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 28 de octubre de 2025, después de que la solicitud de información pública fuera realizada a través de un escrito presentado el 23 de septiembre de 2025; por tanto, la reclamación fue presentada en tiempo y forma.



Quinto.- En cuanto a la cuestión de fondo de la reclamación formulada, hay que partir de que 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 este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*”.

A juicio de esta Comisión, no cabe duda de que la información cuya denegación ha motivado la presente reclamación se incluye dentro de la definición transcrita, debido a que los cuestionarios tipo test correspondientes a procesos selectivos de empleados públicos son documentos elaborados por la Administración que lleva a cabo los procesos de selección a través de los correspondientes tribunales calificadores y que, por tanto, han de encontrarse en poder de esta.

De conformidad con lo dispuesto en su preámbulo, la LTAIBG tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

En similares términos, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, recoge en su Exposición de Motivos el siguiente razonamiento:

“La transparencia de la actuación de los poderes públicos al permitir el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información administrativa, frente a la idea de secreto y reserva, refuerza el carácter democrático de las Administraciones Públicas, que quedan sujetas al control ciudadano. El conocimiento de la actuación de los poderes públicos, de sus objetivos, motivaciones, resultados y valoración permite a la ciudadanía formarse una opinión crítica y fundada sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, favorece su participación en los asuntos públicos y fomenta la responsabilidad de las autoridades públicas”.

Sexto.- En el caso planteado, no se discute el carácter de información pública de lo solicitado por la ahora reclamante, esto es, de los cuestionarios tipo test que sirvieron para las pruebas convocadas el día 17 de septiembre de 2025 a los efectos de cubrir determinadas plazas de técnicos de administración general y de técnicos de grado medio; sin embargo, uno de los argumentos expuestos por la Diputación de Burgos para denegar el acceso a tales cuestionarios, es que resulta preferente la aplicación de la normativa reguladora de los procedimientos administrativos en curso, frente a la normativa reguladora del derecho de acceso a la información pública y, en concreto, del artículo



53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en el que se contempla el derecho de los interesados en los procedimientos administrativos a “*acceder y obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos*”.

Más en concreto, la Diputación de Burgos mantiene que “*por tanto, si la solicitante hubiera ostentado la condición de interesada en el procedimiento selectivo, el acceso debería haberse canalizado conforme al artículo 53 de la Ley 39/2015, y si no ostentara tal condición, como es el caso, el acceso general por la vía de la Ley 19/2013 no resulta aplicable mientras el procedimiento se encuentra en tramitación, manteniendo aquella su plena aplicabilidad respecto de procedimientos concluidos*”.

Por lo expuesto, debemos abordar si, en este caso, el derecho de acceso a la información está sujeto a la LTAIBG o a la LPAC, o a ambas normas. En este sentido, la disposición adicional primera de la LTAIBG dispone lo siguiente:

“1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo”.

En el caso que nos ocupa, la reclamante no tiene la condición de interesada puesto que, en su escrito de solicitud de información pública, manifestó que el motivo de su presentación era que “*está preparando oposiciones para el grupo A1*”, por lo que no cabe aplicar el artículo 53.1.a) de la LPAC, relativo exclusivamente a los derechos de los interesados en los procedimientos administrativos.

Pero, incluso aunque la reclamante tuviera la condición de interesada en el procedimiento de selección con respecto al cual solicita la información, no tendría sentido concluir que los interesados en los procedimientos recibieran un trato de peor condición que los terceros, superando un criterio de interpretación literal y restrictivo de la citada disposición adicional primera de la LTAIBG, tal como esta Comisión de Transparencia viene manteniendo, entre otras, en sus Resoluciones 70/2017, de 14 de julio (expte. de reclamación CT-0046/2017) y 11/2019, de 28 de enero (expte. de reclamación CT-0127/2018), que si se admite, como parece lógico, que el reenvío de la legislación de procedimiento no afecta a las peticiones de acceso a la información pública por parte de terceros, no tiene sentido que el interesado reciba un trato de peor condición que el tercero.



En cualquier caso, no cabe negar a la ahora reclamante, en virtud del derecho de acceso a la información pública que el artículo 12 reconoce a “*todas las personas*”, su derecho de reclamar ante el órgano de garantía de la transparencia (en este caso, esta Comisión de Transparencia) ante la denegación presunta de la información solicitada por ella en su día mientras el procedimiento selectivo estuviera en curso, derecho que, obviamente, mantiene una vez finalizada la tramitación de este.

Séptimo.- Otro de los motivos expuestos por la Diputación de Burgos para no facilitar la información solicitada por la reclamante es la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, relativa a solicitudes “*referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas*”.

Sin embargo, procede señalar que, en relación con la aplicación general de los límites y de las causas de inadmisión recogidas en los artículos 14 y 18 de la LTAIBG, respectivamente, el Tribunal Supremo puso de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre, lo siguiente:

“Cuarto.- Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.

Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central n.º 6 cuando señala que: en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como auténtico derecho público subjetivo, al establecer 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» (Artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia este derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información - derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso



concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Esta 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 (...)”.

Esta interpretación “*estricta, cuando no restrictiva*” de las limitaciones al derecho de acceso a la información pública, ha sido de nuevo mantenida por el Tribunal Supremo en sus Sentencias núm. 1768/2019, de 16 de diciembre, núm. 306/2020, de 3 de marzo, y núm. 748/2020, de 11 de junio.

La concreta causa de inadmisión de la solicitud de información que invoca la Diputación de Burgos, sobre el carácter auxiliar o de apoyo de los cuestionarios de tipo test solicitados, ha sido objeto del Criterio Interpretativo (CI/006/2015) del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) de fecha 12 de noviembre de 2015. A los efectos que aquí interesan en este Criterio se señala que aquella causa se ha de interpretar y aplicar en los siguientes términos:

“(...) teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar una aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a «notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos» una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tengan la condición principal de auxiliar o de apoyo.

Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013.

- En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*



3. *Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
4. *Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
5. *Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

- Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo”.

Como se indica en la conclusión del Criterio Interpretativo, las causas de inadmisión que señala la LTAIBG, en su artículo 18, habrán de interpretarse a la luz de lo expresado en el preámbulo de la propia Ley que señala que *“solo cuando la acción de los responsables públicos se someta a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, como se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podemos hablar del inicio de un proceso en que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”*, razón por la cual deberán ser interpretadas de forma restrictiva y su aplicación habrá de ser siempre debida y convenientemente motivada.

De la lectura del Criterio Interpretativo señalado se desprende que no pueden calificarse de información auxiliar o de apoyo los cuestionarios o test elaborados para un procedimiento de selección de personal puesto que, aunque constituyan instrumentos técnicos utilizados en la función calificadora de los órganos de selección como se señala en el informe emitido por la Diputación de Burgos, también son documentos que forman parte de un expediente administrativo que tienen relevancia en la tramitación del mismo y en la conformación de la voluntad pública del órgano resolutorio, por lo que, según lo anteriormente expuesto, esos cuestionarios no pueden sustraerse del derecho de acceso reconocido en el artículo 12 de la LTAIBG.

A tal efecto, el artículo 70.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) también señala que *“se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”*, no formando parte de aquel *“la*



información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento” (punto 4 del mismo precepto).

Octavo.- Por último en cuanto a los motivos alegados por la Diputación de Burgos para no permitir el acceso a los cuestionarios tipo test solicitados por la reclamante, consideramos que tampoco existen razones para temer una grave perturbación en la organización y el funcionamiento ordinario de los futuros procesos selectivos, en el caso de que se estime la petición de los cuestionarios de un concreto procedimiento selectivo que en estos momentos parece estar finalizado.

De cualquier modo, los posibles límites o causas de inadmisión son los previstos en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAIBG, sin que entre ellos pueda incluirse el temor a futuras peticiones que, en todo caso, habrían de ser estimadas si concurrieran los mismos presupuestos que en el caso que nos ocupa.

En definitiva, los cuestionarios de tipo test utilizados en cualquier proceso de selección de personal funcionario y laboral son información pública y, una vez que han servido para realizar la pertinente evaluación de los aspirantes, no existen motivos para que no se pueda acceder a ellos, por lo cual esta reclamación debe tener favorable acogida para la reclamante.

Noveno.- El artículo 22.1 de la LTAIBG establece que:

“El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”.

Asimismo, el artículo 22.4 de la misma Ley dispone que:

“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la transposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable”.



En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio, y prevé, de forma específica, la posibilidad de que tal acceso se produzca a través de la expedición de copias, sin perjuicio de que la misma se realice, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, previa disociación de los datos de carácter personal que, en su caso, aparezcan en los documentos, y pueda dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la normativa aplicable.

En el caso que aquí nos ocupa, la solicitud de acceso a la información pública se hizo por la vía electrónica, por lo que por dicha vía habría de remitirse la información a la reclamante.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por D.^a XXX ante la Diputación de Burgos.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, la Diputación de Burgos debe facilitar a la reclamante el acceso a los cuestionarios de tipo test de la prueba desarrollada el 17 de septiembre de 2025, con el objeto de cubrir plazas de personal técnico de la administración general y de personal técnico de grado medio en aquella Entidad Local.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D.^a XXX, como autora de la reclamación, y a la Diputación Provincial de Burgos.

Cuarto.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Instancia de León en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN
Tomás Quintana López