

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: Expte. 271-2023

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Diputación Provincial de Guadalajara (Castilla-La Mancha).

Información solicitada: Justificación del destino y finalidad de subvenciones concedidas según convenio

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, en fecha 24 de noviembre de 2022 el reclamante solicitó, al amparo de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

“Copia por este medio de las justificaciones del fin dado, según los respectivos convenios, a las subvenciones otorgadas desde 1 de enero de 2015 a: PRIMERO, CEOE’ Guadalajara SEGUNDO, Feria Apícola de Pastrana TERCERO, Obispado de Sigüenza y cualesquiera entidades de la Iglesia Católica”.

2. Ante la falta de respuesta por parte de la administración, el reclamante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) el

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

30 de diciembre de 2022, con número de expediente 273/2023 en su sede electrónica.

3. El 25 de enero de 2023, el CTBG remitió la reclamación a la Secretaría General de la Diputación Provincial de Guadalajara, al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 21 de febrero de 2023 se reciben las alegaciones de la entidad reclamada, cuyo contenido era el siguiente:

“(....)”

1. Falta de concreción de la solicitud de acceso a la información

La solicitud de información se refiere a un número de entidades beneficiarias no concretadas, por cuanto además de solicitar las subvenciones otorgadas a CEOE ‘Guadalajara y Feria Apícola de Pastrana, indica en tercer lugar al Obispado de Sigüenza y cualesquiera entidades de la Iglesia Católica, desconociendo esta Diputación el catálogo completo de entidades vinculadas a la iglesia católica de las cuales pretende obtener información el interesado.

2. Petición repetitiva en la solicitud de información de las subvenciones concedidas a la fundación Feria Apícola de Pastrana

El interesado ya formuló solicitud de información con fecha 6 de abril de 2022 en el que solicitaba “Copia digital del expediente EXPEDIENTE 1334/2020. Copia digital de los expedientes de concesión de ayudas para la Feria Apícola de Pastrana resueltos desde el 1 de junio de 2015.”

La falta de contestación en plazo a dicha solicitud dio lugar a la apertura por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de la RT 0251/2022 [Expte. 258-2022] que se resolvió estimando por motivos formales la reclamación (....)

3. Presencia de datos personales en la documentación solicitada

No se puede obviar la existencia de datos personales en la documentación presentada por las entidades beneficiarias para justificar los gastos realizados al amparo de las subvenciones concedidas, donde pueden encontrarse desde facturas de proveedores empresarios individuales (personas físicas), a nóminas de trabajadores contratados para la ejecución de los proyectos subvencionados, documentos de cotización a la seguridad social, ciudadanos participantes en los talleres realizados... etc.

4. Necesidad de reelaboración de la información que excede de los límites de la razonabilidad

Tampoco puede desconocerse el amplio periodo temporal a que hace referencia la solicitud, pues incluye un periodo de 8 años, durante la mayoría de los cuales no estaba implantada la Administración electrónica, por lo que la remisión de la documentación requeriría una acción previa de reelaboración para su conversión en formato electrónico.

En definitiva, junto al carácter parcialmente repetitivo de la solicitud, el volumen de información solicitada, tanto por el número de entidades beneficiarias como por el amplio periodo temporal del que se solicita información, como por la naturaleza de la documentación solicitada exigiría por parte de esta Administración una exhaustiva labor de compilación de documentación, transformación de formato y expurgado de datos personales que excede de los límites de la razonabilidad.

5. Existencia de denuncia previa que excede del ámbito de la Ley de transparencia

En el presente caso, hay que tomar en consideración que con fecha 27 de septiembre de 2022 el solicitante de información dirigió instancia a esta Diputación donde “presenta denuncia en relación acciones y omisiones de funcionarios y autoridades de la ENTIDAD responsables del control previo, concesión y abono de subvenciones en ausencia de Plan Estratégico de Subvenciones, PES, en vigor, concurriendo nulidad de la Ordenanza General de Subvenciones, OGS, o en su caso particular.

Concurrencia de reintegro por nulidad de adjudicación y pago de reintegro” en la que se citan específicamente dos subvenciones concedidas a la Confederación Provincial de Empresarios CEOE-CEPYME Guadalajara y una a la Diócesis de SigüenzaGuadalajara.

Dicha denuncia, que excede el ámbito de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ha dado lugar a la incoación por la Diputación de expediente de revisión de oficio en materia de subvenciones, incoación que ha sido notificada al (...) en su calidad de denunciante, conforme a lo establecido en el artículo 62 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (2023-S-RE-816, puesta a disposición en sede electrónica el 30/01/2023 a las 12:54 horas, y recibida, según consta en certificación del servicio de Dirección Electrónica Habilitada Única (DEHÚ) en la misma fecha a las 13:20 horas).

En este expediente, que repetimos excede del ámbito del derecho a la información pública, el denunciante ha solicitado que se le reconozca la condición de interesado en el procedimiento, solicitud que le ha sido denegada mediante Decreto 2023-

0613, del cual ha recibido notificación el 17 de febrero de 2023 a las 13:42 mediante comparecencia en la sede electrónica de la Diputación Provincial.

En este expediente de revisión de oficio se ha denegado al (...) la condición de interesado por falta de interés legítimo, al no poder considerarse como tal el mero interés por la legalidad (Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 6ª) de 15 noviembre de 2007), por lo que la estimación de la reclamación supondría el acceso a información relativa a un expediente abierto y en curso de tramitación, desvirtuando el concepto de interesado en el expediente de revisión de oficio y permitiendo una utilización abusiva del derecho de los ciudadanos a la información pública amparado por la Ley 19/2013”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG y en el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno², el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG³ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio⁵ vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG, en su artículo 126, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como «/os

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

⁵ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

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

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.»

Este concepto debe ser entendido en el marco del ámbito de la transparencia pública. Según se expresa en el preámbulo de la LTAIBG, la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

4. En sus alegaciones, la Diputación Provincial de Guadalajara plantea varios argumentos para que no se conceda el acceso al reclamante a la documentación solicitada.

En primer lugar se plantea el carácter repetitivo de la solicitud en alguno de sus puntos, el relativo a las subvenciones concedidas a la fundación Feria Apícola de Pastrana, por ser coincidente con otra presentada por el mismo solicitante y tramitada con anterioridad. Sobre esta causa de inadmisión regulada en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG⁷, este Consejo, en el ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a)⁸, aprobó el criterio interpretativo CI/3/2016⁹, de 14 de julio, sobre solicitudes de información repetitivas o abusivas, siendo su contenido extractado el siguiente:

(.....)

“Gramaticalmente, se define como aquella que lleva a decir o resolver algo que ya se ha dicho o resuelto anteriormente.

En los términos de la Ley, para que la solicitud pueda ser inadmitida, se requiere. A) Que sea repetitiva y B) Que esta característica sea manifiesta. Por lo tanto, y toda vez que es requisito derivado de los términos en los que se pronuncia la Ley que la solicitud sea, no sólo repetitiva sino que lo sea manifiestamente, procede interpretar qué se entiende por solicitud manifiestamente repetitiva:

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a38>

⁹ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

Una solicitud será **MANIFIESTAMENTE repetitiva** cuando de forma patente, clara y evidente:

- Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18.

En todo caso, la repuesta debe haber adquirido firmeza por el transcurso de los plazos de reclamación o recurso contencioso-administrativo sin que éstos se hubieran interpuesto o cuando, habiéndose presentado, hubieran sido definitivamente resueltos y la denegación o inadmisión hubiese sido avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente competente o por el órgano judicial correspondiente.

- Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos. En estos casos, deberá justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos.
- El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante.
- Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación.
- Cuando fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de información.
(.....)”.

Con respecto las subvenciones concedidas a la fundación Feria Apícola de Pastrana, el ahora reclamante ya formuló una solicitud de información con fecha 6 de abril de 2022, que dio lugar a la reclamación RT/0251/2022, resuelta por la RA CTBG 2023-0023, de 13 de enero.

De conformidad con lo anterior, procede afirmar que la solicitud presentada por el reclamante el 24 de noviembre de 2022, de la que trae causa la reclamación ante este Consejo es repetitiva respecto de la presentada ante la Diputación Provincial de Guadalajara el 6 de abril de 2022. En consecuencia, este Consejo considera que se dan las circunstancias para calificar como manifiestamente repetitiva la solicitud que da

origen a esta reclamación en relación con las subvenciones otorgadas para la Feria Apícola de Pastrana, por lo que procede su desestimación.

5. En segundo lugar, la Diputación Provincial de Guadalajara argumenta que para conceder el acceso al resto de información solicitada resulta necesaria una acción previa de reelaboración, recogida como causa de inadmisión en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG. Por lo que respecta a esta causa de inadmisión, este Consejo aprobó el criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre¹⁰, para delimitar el alcance de la noción de “reelaboración”.

La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículo 20.1, 15.4 y 16 de la LTAIBG, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.

Este planteamiento debe ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa. En este sentido hay que traer a colación el apartado 1 del Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017.

“(…) Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos hay que interpretar el art. 13 de dicha Ley, de lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art. 82 de la Ley 30/1992).

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

Asimismo, debe hacerse mención a la Sentencia del Tribunal Supremo 306/2020, de 3 de marzo, -recurso de casación núm. 600/2018- que señala lo siguiente:

“Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.

La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976.

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, 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. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración”.

Por último, la Audiencia Nacional se ha pronunciado sobre la reelaboración en su sentencia de 31 de enero de 2022 en los siguientes términos:

“Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin

un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico.

Por ello, la petición de obtención de datos concretos que necesariamente deben figurar en los expedientes señalados por el solicitante de la información, no está comprendida en la excepción sobre la que se basa la sentencia de instancia”.

La administración concernida considera la concurrencia de esta causa de inadmisión por el hecho de entender necesario hacer uso de diversas fuentes de información, necesitando la respuesta ser elaborada expresamente.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que la solicitud del ahora reclamante es muy voluminosa, *“tanto por el número de entidades beneficiarias como por el amplio periodo temporal del que se solicita información, como por la naturaleza de la documentación solicitada”*, según indica la Diputación, ya que para ponerla a disposición de aquél *“exigiría por parte de esta Administración una exhaustiva labor de compilación de documentación, transformación de formato y expurgado de datos personales que excede de los límites de la razonabilidad”*.

Todo ello supone que, para proporcionar el acceso a la información solicitada, sea necesario recabar, ordenar, separar, sistematizar, y finalmente, divulgar aquélla, tal y como ha indicado la jurisprudencia del Tribunal Supremo que debe tener lugar para hablar de reelaboración.

A la vista de todo lo anteriormente expresado, entiende este Consejo que, tomando en consideración el contenido y alcance del derecho de acceso a la información y la finalidad perseguida con su reconocimiento, procede desestimar esta reclamación en la medida en que el desglose de información que se solicita, supone que para atender la solicitud resulta necesaria la elaboración de un informe ad hoc que comportaría un esfuerzo desproporcionado para la administración requerida en relación con el valor añadido que aportaría el detalle solicitado.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la Diputación Provincial de Guadalajara.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹¹, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹².

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta¹³ de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>