



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)

Presidente

Fecha Firma: 08/02/2023

HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: Expediente RT 0212/2022 [Expte. 412-2023]

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha/
Consejería de Educación, Cultura y Deportes.

Información solicitada: Inventario de los dólmenes, menhires, refugios y otros megalitos de Castilla-La Mancha

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

Plazo de ejecución: 20 días hábiles

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante, LTAIBG) y con fecha 25 de febrero de 2022 la siguiente información:

“Solicito relación/ inventario de los dólmenes, menhires, refugios y otros megalitos de Castilla- La Mancha y su ubicación (...).”

2. Disconforme con la resolución dada por la administración, que inadmitía su solicitud por considerar que para conceder el acceso a la información solicitada era necesario llevar a cabo una acción previa de reelaboración, el reclamante presentó una

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

RA CTBG
Número: 2023-0086 Fecha: 08/02/2023

reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a la que se da entrada el 28 de abril de 2022, con número de expediente RT/0212/2022.

3. El 28 de abril de 2022 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a la Secretaría General de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, al objeto de que pudieran presentarse las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 15 de junio de 2022 se recibe escrito de alegaciones de la Secretaría General de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, del que cabe extraer lo siguiente:

“(....)”

Primera. *A la vista de la citada reclamación presentada por el interesado, la Unidad de Transparencia de esta Consejería ha solicitado informe al Servicio de Patrimonio y Arqueología de la Viceconsejería de Cultura y Deportes, que se ratifica en las consideraciones del informe emitido con motivo de la tramitación de la solicitud de información pública inicial.*

En particular, incide en que la atención de la solicitud implicaría una labor previa de reelaboración incardinada en los supuestos de inadmisión del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ya que solicita una relación de bienes conforme a una sistematización que no recoge el Inventario del Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha, cuya obtención supondría la realización de un trabajo adicional que conllevaría la paralización del resto de procedimientos de gestión diaria de competencia de la Viceconsejería de Cultura y Deportes, teniendo en cuenta el volumen descrito de yacimientos arqueológicos que están inventariados en Castilla-La Mancha. En el mismo sentido, añade dicho Servicio que el ejercicio del derecho de acceso a la información en este caso encajaría dentro del concepto que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera como abusivo según el Criterio Interpretativo CI/3/2017, de 14 de julio).

Segunda. *En relación con las distintas afirmaciones que efectúa el reclamante sobre la posible vulneración de sus derechos constitucionales, el Servicio de Patrimonio y Arqueología hace constar que no se está impidiendo la libertad de cátedra, de expresión o de opinión al interesado por el hecho de no proporcionarle datos que son de acceso restringido conforme a lo previsto en la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha.*

Tercera. *En cuanto a la cuestión relativa al acceso restringido a la documentación inédita en virtud del artículo 46.2 de la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio*

Cultural de Castilla-La Mancha, se reitera que dicho precepto constituye el régimen jurídico específico cuya aplicación al presente caso prevalece sobre la normativa en materia de transparencia (que actúa como regulación supletoria de acuerdo con lo previsto en el apartado dos de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre), no siendo, por tanto, objeto de valoración desde el punto de vista de la transparencia el acceso a dicha documentación. En relación con ello, se pone de manifiesto que de la información aportada por el interesado (el carné de la Biblioteca Nacional), en principio, no puede deducirse que ostente la condición de investigador a efectos de facilitarle el acceso a la documentación inédita. No obstante, correspondería efectuar tal valoración al órgano competente para tramitar, en su caso, el citado procedimiento específico de acceso previsto en el artículo 46.2 de la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha, conforme al apartado dos de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”.

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.

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>

3. A tenor de 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”. De este modo, su artículo 12 reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la “información pública”, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma legal. En este sentido, 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”.

La información solicitada por el reclamante se refiere al “*inventario de los dólmenes, menhires, refugios y otros megalitos de Castilla- La Mancha y su ubicación*”. Esa información tiene la consideración de información pública, puesto que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, la consejería de una comunidad autónoma, quien la ha elaborado en el ejercicio de las funciones que la ley le ha reconocido.

4. Como se ha indicado en los antecedentes la Consejería de Educación, Cultura y Deportes ha presentado alegaciones en las que expone que para poner a disposición del reclamante la información solicitada resulta necesario llevar a cabo una acción previa de reelaboración, como ya indicó en su resolución de 25 de marzo de 2022, recogida como causa de inadmisión en el artículo 18.1 c)⁶ de la LTAIBG.

Con respecto a esta causa de inadmisión, este Consejo aprobó en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG⁷, el criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre⁸, para delimitar el alcance de la noción de “reelaboración”.

La primera consideración que se induce del artículo 18 de la LTAIBG y de los diferentes argumentos contemplados en el CI/007/2015, de 12 de noviembre, se refiere al hecho de que el citado precepto legal enumera una serie de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información que se configuran como reglas, en el sentido de que se trata de normas que sólo pueden ser cumplidas o incumplidas. Partiendo de ello, la interpretación de las causas de inadmisión al caso concreto ha de

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a38>

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

llevarse a cabo a través de la técnica de la subsunción, de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”. De acuerdo con ello, la forma de proceder en el presente caso consistirá, precisamente, en esclarecer si la información objeto de esta reclamación se trata de un supuesto de “reelaboración” - supuesto de hecho- a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG -consecuencia jurídica.

Asimismo, 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 artículos 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).

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 y en fechas más recientes, 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”.

En relación con todo ello, debe recordarse que la administración autonómica en su resolución de 25 de marzo de 2022 indicó lo siguiente: *“El inventario del Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha reúne la información de los 918 municipios que componen nuestra comunidad autónoma, que implica que casi 10.000 ámbitos de protección y prevención en toda Castilla-La Mancha, pudiendo incluir estos ámbitos uno o varios yacimientos arqueológicos. Además, dichos yacimientos se identifican en función de la cronología y la tipología del bien inmueble inventariado (yacimiento arqueológico, manifestaciones de arte rupestre, yacimientos paleontológicos, inmuebles con valor histórico, inmuebles con valor etnográfico, inmuebles con valor industrial, etc.). En este caso, los dólmenes, menhires, refugios y otras construcciones megalíticas son un tipo de construcción arquitectónica de época prehistórica, recogándose en el Inventario con la tipología de yacimientos arqueológicos”.*

Por su parte, el reclamante en la reclamación que presenta ante el CTBG, indica lo siguiente: *“Como desconozco la forma de catalogar que tienen ustedes evidentemente hice una solicitud de lo que necesito para documentarme pero no me importa hacer la investigación documental a mí por lo que, pueden facilitarme la información de yacimientos arqueológicos y ya me documento yo para seleccionar los que tienen construcciones megalíticas y lo que no.”*

Por lo tanto, existe la posibilidad de que la administración facilite la información correspondiente a “yacimientos arqueológicos” y que sea el reclamante el que busque con exactitud el contenido de la solicitud.

Sin embargo, la existencia de esta posibilidad no debe evitar un pronunciamiento por parte de este Consejo acerca de la concurrencia o no de la reelaboración como causa de inadmisión. Como se ha mencionado con anterioridad la reelaboración resulta predicable cuando la información se encuentra dispersa y diseminada, bien en varios órganos, o en varios archivos o registros. Y con posterioridad debe ser recabada, ordenada, separada y sistematizada de alguna manera. En el caso de la reclamación objeto de esta resolución, tales circunstancias no concurren, ya que la información se encuentra contenida en un único registro, el Inventario del Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha. Que la información no se encuentre recogida con el nivel exacto de detalle que solicita el reclamante no significa que para atenderla sea necesario llevar a cabo una labor de reelaboración, ya que no implica nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación de la información, como ha señalado la

jurisprudencia. Indudablemente, filtrar la información en los términos requeridos por el reclamante supone un esfuerzo por parte del órgano que deba llevar a cabo esa operación, pero no aparece justificado de manera clara y suficiente, conforme exige el Tribunal Supremo, que supondría la *“paralización del resto de procedimientos de gestión diaria de competencia de la Viceconsejería de Cultura y Deportes”*, como señala la administración autonómica.

A la vista de lo anteriormente argumentado, este Consejo considera que no procede aceptar la invocación realizada por la administración sobre la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

Por último, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha, que señala que esta norma *“tiene por objeto la conservación, protección y enriquecimiento del Patrimonio Cultural existente en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para su difusión y transmisión a las generaciones venideras y el disfrute por la actual generación (...)”*. Ese objetivo de protección se refiere, entre otras cuestiones, al hecho de que puedan producirse actuaciones ilícitas que vulneren la Ley 4/2013, de 16 de mayo, y constituyan un daño para el patrimonio. Con el fin de evitar posibles daños en el patrimonio cultural, y al igual que se resolvió en el caso de la RT/0316/2021, de 16 de agosto de 2021, no se considera necesario facilitar la ubicación exacta de los dólmenes, menhires, refugios y otros megalitos de Castilla-La Mancha, siendo suficiente con la indicación del municipio en el que se encuentran. En consecuencia esta reclamación debe ser estimada, con la salvedad anteriormente expuesta.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por constituir su objeto información pública en virtud de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

SEGUNDO: INSTAR a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a que, en el plazo máximo de veinte días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- Relación/ inventario de los dólmenes, menhires, refugios y otros megalitos de Castilla-La Mancha y su ubicación, en los términos establecidos en el fundamento jurídico cuarto.

TERCERO: INSTAR a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la remisión de información enviada al reclamante.

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 Gobierno⁹, 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 Públicas¹⁰.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹¹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>