



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

N/REF: RT 0438/2017

**ASUNTO:** Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

En respuesta a la Reclamación con número de referencia RT/0438/2017 presentada por [REDACTED], el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### I. ANTECEDENTES

1. En fecha 9 de noviembre de 2017 tuvo entrada en este Consejo Reclamación formulada por el interesado al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, la LTAIBG), al no estar conforme con la respuesta recibida a la solicitud de información dirigida a la Universidad Politécnica de Madrid.
2. La presente Reclamación trae causa en la solicitud de información formulada el 2 de octubre de 2017, por el interesado, en concreto:

*“1. Relación de todos los ingresos y gastos del Departamento de Arquitectura y Construcción Navales, incluyendo a los correspondientes a los cánones del Art. 83 de la Ley de Universidades, indicando importe, concepto, fecha solicitante, motivo y quién lo autorizó desde el año 2004 al 2014 ambos inclusive.*

*2. Propuestas de presupuestos económicos presentadas al Consejo del Departamento por el Director del mismo, y los presupuestos aprobados en relación a dichas propuestas, entre 2004 y 2014 ambos inclusive.*

*3. Copia de los modelos 1, 2, 3, 4 y 5, de cada uno de los proyectos autorizados por los directores del departamento desde el año 2004 al 2014 ambos inclusive.*

[ctbg@consejodetransparencia.es](mailto:ctbg@consejodetransparencia.es)



4. *Relación de todos los ingresos y gastos, form C y copia de las auditorías realizadas de los Proyectos Europeos*

A) *Superior life-time operation economy of ship SUPERPROP Project ID 56219 FP6*

B) *PROMARC Project ID: 218590 FP7*

C) *EU Cargo Express Project ID: 233927 FP7.*”

El 4 de octubre recibe la contestación a su solicitud, en la que le indican que, *“Resuelvo desestimar su solicitud por encontrarse entre las causas de inadmisión del art 18. De la Ley de Transparencia y en particular, por su carácter abusivo, injustificado, su carácter general, su petición de comunicaciones e informes internos entre órganos o entidades administrativas, todo ello exigiendo una reelaboración previa y que llevaría a entorpecer el servicio público que presta la Universidad, que carece de los recursos necesarios para la consulta de todos los expedientes de un departamento que, a causa de la reestructuración departamental, se ha integrado en un único Departamento”.*

3. Tras la interposición de la reclamación por parte del interesado, mediante escrito de 20 de noviembre de 2017, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo, se dio traslado del expediente a la Secretaría General de la Universidad Politécnica de Madrid a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formularan las alegaciones que estimasen por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las alegaciones que pudieran realizar.

A través de un escrito del Gerente y responsable de PDI de la Universidad Politécnica de Madrid, con fecha de registro de entrada en esta Institución de 14 de diciembre de 2017, donde indican que:

- *Es importante destacar que [REDACTED] ha interpuesto demanda contencioso-administrativa contra la resolución del departamento de Arquitectura y Construcción Navales sobre una solicitud similar de información, de ingresos y gastos del citado Departamento, proveniente del art 83. De la Ley orgánica 6/2001, de Universidades (LOU). Dicha demanda se ha sustanciado en el procedimiento abreviado nº64/2015 seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 21 de Madrid. En dicho procedimiento, mediante auto de 18 de diciembre de 2015 se le denegó al actor la acumulación de impugnación de la desestimación de otras solicitudes realizadas ante esta Universidad y se resolvió mediante Sentencia de 26 de octubre de 2017 (nº 291/2017 por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el actor.*
- *(...) ha interpuesto otra demanda contencioso-administrativa, de similar contenido, impugnando resoluciones presuntas del departamento de Arquitectura y Construcción Navales por las que se le deniegan determinadas informaciones sobre gastos de dicho departamento. Dicha demanda se ha sustanciado en el procedimiento abreviado 134/2016, seguido ante el Juzgado de lo Contenciosos-Administrativo nº 3 de Madrid. En dicho procedimiento*



mediante sentencia de 13 de noviembre de 2017 (nº 356/2017 se declara la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el actor.

- Asimismo, [REDACTED] ha desistido del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el silencio sobre sus solicitudes de informe al Consejo de Departamento de Arquitectura y construcción Navales sobre la programación docente y convocatorias del citado Consejo. Se adjunta auto nº 194/2017, dictado el 16 de octubre por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 14, procedimiento abreviado 505/2015.
- La reclamación formulada (...) en que se piden datos económicos de un Departamento para conocer cómo se han utilizado los fondos público, cuando dicha utilización se puede conocer consultando las liquidaciones de los presupuestos de la Universidad, que son públicas en el portal de transparencia y su adecuación a la normativa vigente se puede comprobar consultando los informes de la Cámara de Cuentas sobre dichas liquidaciones.
- Los datos solicitados, de más de 10 ejercicios presupuestarios, dado el volumen, la generalidad y la falta de concreción de los datos solicitados exigirían una acción previa de reelaboración intensiva en tiempo y recursos (...) Debido a dicha integración (...) los Departamentos resultantes de dicha reestructuración se vieron obligados a realizar las modificaciones presupuestarias necesarias para atender a las necesidades de gasto adaptadas a la nueva estructura departamental.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con su artículo 38.2.c) y el artículo 8.2.d) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. A tenor del artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que regula dicho precepto “salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley”. Tal disposición prevé en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

“1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 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. (...).



*2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”.*

En desarrollo de las anteriores previsiones normativas el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Comunidad de Madrid (Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno) suscribieron el pasado 2 de noviembre de 2016 un *Convenio para el traslado del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* -BOE, n. 13, de 16 de enero de 2017- en los supuestos de resoluciones dictadas por aquella Administración Autonómica y por las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial, así como por los entes, organismos y entidades integrados en el sector público autonómico o local.

3. Precisadas las anteriores cuestiones de índole competencial, a continuación debemos analizar la concurrencia o no de la causa de inadmisión alegada por la Universidad Politécnica de Madrid -tratarse de un supuesto de reelaboración de la información regulado en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG-, por cuanto si se aprecia la misma supondría desestimar la Reclamación formulada sin entrar a conocer del fondo del asunto planteado.

Uno de los motivos que con mayor intensidad invocan las diferentes Administraciones Públicas para inadmitir solicitudes de información se refiere al supuesto de “reelaboración “ del artículo 18.1.c) de la LTAIBG. En ese sentido, con carácter preliminar nos detendremos en precisar el alcance que de dicha causa de inadmisión se ha efectuado por el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno así como por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

a) Como es notorio, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, tomando como referencia las resoluciones elaboradas sobre el particular, ha elaborado en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas por las letras a) y e) del artículo 38.1 de la LTAIBG el CRITERIO INTERPRETATIVO CI/007/2015, de 12 de noviembre, mencionado por la propia administración municipal en las alegaciones remitidas a esta Institución, en el que se delimita el alcance de la noción de “reelaboración” como causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información.

En dicho Criterio [disponible en el página web institucional del propio Consejo [http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/consejo/criterios\\_informes\\_consultas\\_documentacion/criterios.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html)] se delimita el concepto de “reelaboración” en el sentido de que «debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define 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». De modo que, continúa el reiterado CI/007/2015, «Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”».

En atención a esta premisa, añade el CI/007/2017, la causa de inadmisión «puede entenderse aplicable cuando al información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada». Formulando, en definitiva, las siguientes consideraciones:

- a. *La decisión de inadmisión a trámite habrá de ser motivada en relación con el caso concreto y hará expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustenta.*
- b. *La reelaboración supone un tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o 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 Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.*
- c. *La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada.*

b) Por su parte, la jurisdicción contencioso-administrativa ya ha tenido ocasión de delimitar el alcance de esta causa de inadmisión. En primer lugar, cabe recordar que, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 señala en su Fundamento de Derecho Sexto que la causa de inadmisión de las solicitudes de información contemplada en el artículo 18.1.c) «no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.» En segundo lugar, a esta necesidad de motivar la concurrencia de la causa de inadmisión de referencia, cabe añadir que su aplicación ha de tener en cuenta, además, la configuración del derecho de acceso a la información pública «como un auténtico derecho público subjetivo» derivado de los artículos 12 y 13 de la LTAIBG que precisa una aplicación estricta y no extensiva, según se contempla en el Fundamento de Derecho Tercero de la Sentencia núm. 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid. En tercer lugar, el artículo 13 de la LTAIBG reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, «pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía.» - Fundamento de Derecho Quinto de la Sentencia núm. 60/2017, de 21 de abril de



2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9 de Madrid- . Y, finalmente, en cuarto lugar, 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» -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-.

4. Consecuencia que se deriva del artículo 18 de la LTAIBG y del aludido Criterio Interpretativo estriba en el hecho de aquel precepto 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 tal premisa la aplicación de las causas de inadmisión al caso concreto debe realizarse a través de la técnica de la subsunción de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”. La forma de proceder en el caso que ahora nos ocupa, en suma, consistirá en esclarecer si la información objeto de la pretensión se trata de un supuesto de reelaboración -supuesto de hecho- a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) -consecuencia jurídica-.

En función de lo expuesto, el resultado es que, tal y como advierte la Universidad en las alegaciones trasladadas a esta Institución, que a propuesta del Rector se constituye el 25 de octubre de 2012 la Comisión Asesora de Reestructuración de los Departamentos de la UPM, que culminó en una reducción de departamentos pasando de 114 a 60, y en concreto la ETSI Navales se integraron todos los departamentos existentes en uno sólo denominado “ Arquitectura, Construcción y Sistemas Oceánicos y Navales (DACSON)”, debido a dicha integración los departamentos resultantes se vieron obligados a realizar las modificaciones presupuestarias necesarias para atender a las necesidades de gasto adaptadas a la nueva estructura departamental, reestructuración llevada a cabo. Hecho que da lugar a que los presupuestos, los diferentes proyectos autorizados por los directores del departamento, etcétera, se encuentren en diferentes fuentes de origen.

De acuerdo con esta premisa, en consecuencia, parece razonable sostener que no es lo mismo buscar en una base de datos documental en la que el resultado de la indagación proporciona documentos u otros datos previamente grabados en un campo correspondiente, que buscar en fuentes distintas en formatos diversos. Con ello se quiere poner de manifiesto que, por una parte, para facilitar la información solicitada ha de llevarse a cabo un nuevo tratamiento de la información, dado que ha de analizarse proyecto a proyecto, presupuesto a presupuesto de cada departamento, en las que el interesado solicita se incluya diferentes campos como el importe, concepto, fecha del solicitante, motivo y autorizante, para luego trasladarse a un nuevo documento y, por otra parte, que la información solicitada



se refiere al periodo temporal de una década, cuestión que no es baladí, a la hora de ponderar el esfuerzo a destinar recursos, tanto humanos como técnicos, sin que causen un perjuicio en la normal actividad de la Universidad.

5. Asimismo la Universidad Politécnica de Madrid alega otra posible causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) que dispone que se inadmitirán las solicitudes que manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley. Hay que recordar que esta Institución, tomando como punto de partida pronunciamientos anteriores, ha elaborado en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG el CRITERIO INTERPRETATIVO CI/003/2016, de 14 de julio, [disponible en el sitio web [http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/criterios.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html)] sobre el alcance de la causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información prevista en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG, esto es, tratarse de solicitudes manifiestamente repetitivas. A los efectos que ahora importan, en dicho Criterio Interpretativo, entre otras cuestiones, se indica lo siguiente:

«[...] 2.1. Respecto a la solicitud de información manifiestamente repetitiva

*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:*

*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 cuando 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. (...)*
- *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 publicarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos.*
- *El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habérsela comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante.*



- *Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en periodos 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 la competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de información. (...)*

Respecto del carácter abusivo de la petición de información.

El artículo 18.1.e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

- A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho y
- B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

Así una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den algunos de los elementos que se mencionan a continuación:

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.
- Cuando de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.
- Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

Se considerará que una solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY, cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas.
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos.





- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.
- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil, o penal o una falta administrativa.

Tal y como se desprende de los antecedentes obrantes en el expediente, la solicitud de acceso a la información planteada en este caso es similar a otra planteada anteriormente y resuelta ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 21 de Madrid. En dicho procedimiento, mediante auto de 18 de diciembre de 2015 se le denegó al actor la acumulación de impugnación de la desestimación de otras solicitudes realizadas ante la Universidad y se resolvió mediante Sentencia de 26 de octubre de 2017 (nº 291/2017 Sentencia de 6 de noviembre de 2017 ) así en el FD primero “*Se impugnan en el presente procedimiento la desestimación presunta de las solicitudes formuladas por el recurrente al Director del Departamento de Arquitectura y Construcciones Navales, de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Navales de la UPM, en fecha 26 de marzo de 2008, 21 de abril de 2009, 12 y 18 de mayo de 2009, interesando información de los ingresos y gastos del citado Departamento provenientes de cánones del artículo 83 de la Ley Orgánica 6/2001 de 21 de diciembre de Universidades.*” De este modo, procede desestimar la solicitud de acceso a la información por apreciar que concurren las causas prevista en el artículo 18.1.c) y e) de la LTAIBG.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], el 9 de noviembre de 2017.

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 Gobierno, 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 Públicas.



En consecuencia, contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo.: Francisco Javier Amorós Dorda

