



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

N/REF: RT/0174/2018

FECHA: 16 de octubre de 2018.

ASUNTO: Resolución de Reclamaciones presentadas 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/0174/2018 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 18 de abril de 2018 tuvo entrada en este Consejo, Reclamación formulada por la interesada 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 recibir respuesta por parte de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte de la Comunidad de Madrid.
2. La presente Reclamación trae causa en la solicitud de información formulada el 20 de febrero de 2018, en concreto:

“Los contratos, la composición de la mesa de contratación, adjudicación de contrato, tanto de construcción como de ampliación de aulas de CEIP Carmen La Foret, de Vicálvaro; Ausias March, de Villaverde; CEIP Maestro Padilla, de Carabanchel; IES Neil Armstrong de Valdemoro; CEIP Jonathan Galea de Algete; CEIP, de Alalpardo y IES Alcalá de Henáres.”.

3. Mediante oficio de 23 de abril de 2018, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo se traslada el escrito de reclamación planteada, para conocimiento a la Directora General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano y a la Secretaria General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte de la Comunidad de Madrid para que en el plazo de quince días hábiles, por el órgano competente formulen las alegaciones

ctbg@consejodetransparencia.es



que estimen convenientes y asimismo aporte toda la documentación en la que se fundamenten las mismas.

4. En un segundo escrito de fecha 7 de mayo de 2018 dirigido por la interesada a este CTBG, presenta un informe de estado de su solicitud original, donde se observa que la Comunidad de Madrid inadmite la misma por las causas recogidas en el artículo 18.1 c) –reelaboración- y en el artículo 18.1 e) – repetitiva o carácter abusivo-, sin mayor aclaración o explicación por parte de la administración autonómica.
5. Con fecha de 23 de mayo de 2018 tienen entrada en esta Institución las alegaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid, donde se indica:

“En respuesta a la reclamación (...), por la falta de contestación de esta Dirección General de Infraestructuras y Servicios, en la que solicita los contratos, la composición de la mesa de contratación, la adjudicación del contrato, tanto de construcción como de ampliación de aulas de varios CEIP e IES de la Comunidad de Madrid desde el 2005 al 2018, les informamos que ello ha sido debido a que ha sido preciso analizar la magnitud de la documentación solicitada, para comprobar que por su volumen supusiera la imposibilidad de acceso, porque ello supusiera un colapso o retraso en la gestión de los asuntos ordinarios que tenemos encomendada.

No obstante, se ha procedido a su contestación el 11/04/2018”.

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. Según viene insistiendo este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en sus Resoluciones a reclamaciones planteadas al amparo del artículo 24 de la LTAIBG, el ejercicio del derecho de acceso a la información se ha configurado por el legislador básico de transparencia como un derecho de amplio espectro. Esta configuración ha sido reiterada por los Tribunales de Justicia que ya han tenido ocasión de pronunciarse en diferentes ocasiones en el sentido de que el acceso a la información debe entenderse en un sentido amplio y que las restricciones al mismo deben ser excepcionales. De este modo, a mero título de ejemplo, la Sentencia 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 tras señalar que la LTAIBG «en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública» sostiene que «la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado».

Por su parte, la Sentencia 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 2 afirma que «El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. [...] Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la



creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia».

A mayor abundamiento, cabe recordar que el propio preámbulo de la LTAIBG, en esta línea que ha desarrollado la jurisprudencia contencioso-administrativa, señala que «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»

En definitiva, tal y como se desprende de 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». A estos efectos, 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. Mientras que, por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG se 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.

4. El objeto que ha motivado la presente Reclamación consiste en obtener los contratos, la composición de la mesa de contratación, adjudicación de contrato, tanto de construcción como de ampliación de aulas de siete Centros/Colegios de Educación Infantil y Primaria (CEIP) e Institutos de Enseñanza Secundaria (IES) de la Comunidad de Madrid. Según ha manifestado la Dirección General de Infraestructuras y Servicios de la Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid, la solicitud de información realizada debe inadmitirse por concurrir las causas previstas en el artículo 18.1.c) y e), esto es, que se trate de solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración y que sea manifiestamente repetitiva o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

A partir de diferentes Resoluciones de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se han decantado unos criterios con relación a estas causas de inadmisión de solicitudes de información plasmados en un documento específico, elaborado en ejercicio de las funciones que tiene atribuidas este Consejo por las letras a) y e) del artículo 38.1 de la LTAIBG. Se trata del CRITERIO INTERPRETATIVO CI/007/2015, de 12 de noviembre, en el que se delimita el



alcance de la noción de “reelaboración” como causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG.

En dicho documento se precisa 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 manera que, continúa el 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"*».

De acuerdo con esta premisa, seguidamente se añade que, la reiterada causa de inadmisión «*puede entenderse aplicable cuando la 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*».

Concluyendo con las siguientes consideraciones:

- *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.*
 - *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 Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.*
 - *La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de -carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada.*
5. La primera consideración que se induce del artículo 18 de la LTAIBG y de los diferentes argumentos contemplados en el aludido 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 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-.

Este planteamiento ha de 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, de acuerdo con el cual,

“La Ley 19/2013, ha venido a facilitar y hacer eficaz el derecho a la información de los ciudadanos sin necesidad de motivar la solicitud de información, es decir, la acreditación de un interés legítimo (art. 17.3), como se deducía del viejo art. 35 h y 37 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre del PAC, hasta la nueva redacción dada por dicha Ley 19/2013. 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).

6. Tomando en consideración lo expuesto en el anterior Fundamento Jurídico cabe concluir estimando la reclamación presentada. En efecto, la Dirección General de Infraestructuras y Servicios de la Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid alega, tanto en la contestación ahora recurrida como en las alegaciones remitidas a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la causa de inadmisión pero sin fundamentar la misma. La información solicitada, no conlleva reelaborar ningún listado, únicamente extraer la información de los expedientes solicitados. Circunstancia que en este caso concreto no justifica, desde una perspectiva material, la invocación de la causa de inadmisión de reelaboración prevista en el artículo 18.1.c), dado que, la información no ha de *Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información*, según se afirma en el precitado CRITERIO INTERPRETATIVO CI/007/2015, de 12 de noviembre, o, en los términos empleados por la jurisdicción contencioso-administrativa, concurre el presupuesto



de que “la información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación” –Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9, de 25 de abril de 2016-.

De modo que, en este punto concreto se aprecia razonablemente que no concurre el supuesto de reelaboración previsto en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG.

7. Por último, procede examinar la siguiente alegación de la Dirección General de Infraestructuras y Servicios de la Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid referida a la invocación del artículo 18.1 e), relativo a solicitudes manifiestamente repetitivas o de carácter abusivo. Hay que recordar que, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tomando como punto de partida pronunciamientos anteriores, ha elaborado en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a), dictó el CRITERIO INTERPRETATIVO CI/003/2016, de 14 de julio, donde se señala lo siguiente con relación a las solicitudes abusivas:

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.

1. Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno 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, requiriera 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.



2. Se considerará que la 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.

Aplicado este Criterio Interpretativo al presente caso puede apreciarse que el acceso a los contratos, la composición de la mesa de contratación, adjudicación de contrato, tanto de construcción como de ampliación de aulas de siete CEIP e IES de la Comunidad de Madrid, está justificado con la finalidad de la Ley.

Asimismo, en el precitado CRITERIO INTERPRETATIVO CI/003/2016, de 14 de julio, [disponible en el sitio web <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 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.*

[...]

Para mayor claridad, pueden tenerse en cuenta las siguientes reglas complementarias:

- *Cuando se trate de peticiones cuyo texto sea coincidente, habrá de tenerse en cuenta que, en ningún caso, la concurrencia de varios demandantes solicitando una misma información ha de considerarse reiterativa por la simple coincidencia del texto, que puede deberse a la aprobación de modelos, formularios o plantillas facilitadoras del ejercicio de derecho de acceso individual respecto a cuestiones que pueden afectar a una o varias personas o bien a colectivos. En estos casos, es obligatorio considerar cada peticionario individualmente.*

[...]»

Aplicado este Criterio, se puede concluir que no se está en presencia de una solicitud repetitiva, circunstancia que sumada a todas las anteriores implican la estimación de la reclamación al tratarse de información de carácter público, elaborada por y en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por versar sobre información pública en poder de un sujeto obligado por 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 e Investigación de la Comunidad de Madrid a facilitar copia de la información solicitada por la reclamante en el plazo máximo de quince días, así como remitir en igual plazo a este Consejo copia del cumplimiento de esta Resolución.

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.

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-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.

