



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-026116

N/REF: R/0513/2018 (100-01372)

FECHA: 23 de noviembre de 2018

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 presentada por [REDACTED] con entrada el 27 de agosto de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

1. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE JUSTICIA, el día 9 de julio de 2018, al amparo de la Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

- *Los gastos por parte del Gobierno en hoteles, dietas y viajes desde el 2015. Estos datos estarán divididos por nombres de ministros, ministerio al que pertenece, gasto, lugar, empresa (hotel, compañía, restaurante,...). Por favor, todos los campos que considere que puedan ayudar a la comprensión de dichos gastos inclúyalos.*
- *Solicito que me remitan la información solicitada en formato accesible (archivo .csv, .txt, .xls, .xlsx o cualquier base de datos), extrayendo las categorías de información concretas solicitadas para evitar así cualquier acción previa de reelaboración, tal y como es considerada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el criterio interpretativo CI/007/2015.*
- *En caso de que la información no se encuentre en cualquiera de estos formatos, solicito que se me entregue tal y como obre en poder de la institución, entidad o unidad correspondiente (documentos en papel, PDF...), previa anonimización de datos de carácter personal y disociación de aquellas categorías de información no solicitadas en mi solicitud de derecho de acceso,*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



proceso no entendido como reelaboración en virtud del criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

2. Mediante Resolución de fecha 2 de agosto de 2018, el MINISTERIO DE JUSTICIA contestó a [REDACTED] en los siguientes términos:

- *Una vez analizada la solicitud, esta Subsecretaría de Justicia resuelve conceder el acceso a la información a que se refiere su solicitud que se adjunta en Anexo a esta resolución.*

El anexo mencionado contiene un cuadro Excel con la siguiente información, relativa a los dos titulares del departamento: *año, destino, fecha inicio, fecha fin, motivo y gasto.*

3. Ante esta respuesta, [REDACTED] presentó Reclamación en este Consejo de Transparencia, con entrada el 27 de agosto de 2018 y al amparo del art. 24 de la LTAIBG, con el siguiente contenido:

- *La solicitud de información que realicé fue admitida por el Ministerio correspondiente y resolvió concederme la información que solicitaba.*
- *Dicha información no se corresponde con lo que solicito ya se me omite bastante información al incluirse solamente los datos de los viajes sin argumentos ni características como las del hotel o dietas entre otros datos.*
- *En la solicitud de información específico, en virtud de la Ley 19/2013 lo siguiente: "Los gastos por parte del gobierno (la petición fue realizada a Presidencia pero la compartieron con cada ministerio) en hoteles, dietas y viajes desde el 2015. Estos datos estarán divididos por nombre de ministros, ministerio al que pertenece, gasto, lugar, empresa (hotel, compañía,...). Por favor todos los campos que considere que puedan ayudar a la comprensión de dichos gastos inclúyalos."*
- *En el apartado "INTERPRETACIÓN AMPLIA Y EXPANSIVA DEL DERECHO DE ACCESO" de la solicitud de información específico los motivos legales que fundamentan mi solicitud y que desde el órgano que responde dicha petición no se cumple pues la información que se me da es ínfima en comparación con lo que solicito.*

4. El 4 de septiembre de 2018, se trasladó la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DE JUSTICIA para que presentase alegaciones, recibándose éstas el 26 de septiembre de 2018, con el siguiente contenido:

- *La información se facilitó con el mayor grado de desagregación posible, teniendo en cuenta que para poder atender a la solicitud de información tal y como estaba formulada, la unidad competente hubiera tenido que revisar los datos de todas y cada una de las comisiones de servicio, recibos o justificantes de todos los gastos que han sido imputados a dichos conceptos desde el 1 de enero de 2015 al 30 de mayo del 2018, y cotejarla después para su puesta a disposición del ciudadano, lo que habría supuesto un uso abusivo e injustificado de los fondos públicos.*



- *Esta acción previa de reelaboración para dar respuesta al ciudadano con el nivel de desglose solicitado hubiera supuesto para esta Subsecretaría un perjuicio en el normal funcionamiento de los servicios, al destinar los escasos recursos humanos de los que se dispone a realizar esta laboriosa tarea.*
- *Al respecto, hay que señalar que la propia Ley de Transparencia en su artículo 18.1. c) establece que la solicitud puede ser inadmitida a trámite mediante resolución motivada, en el caso de que la contestación a la petición de información implique realizar una acción previa de reelaboración.*
- *Por último cabe añadir que, puestas de manifiesto las carencias indicadas para facilitar la información por parte de las aplicaciones informáticas que se utilizan en este departamento y para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley de Transparencia, desde esta Subsecretaría se manifiesta la voluntad de llevar a cabo las mejoras y modernización informáticas de las distintas aplicaciones para así cumplimentar todos los campos necesarios de cada uno de los gastos que se imputen en dichos conceptos para que puedan estar disponibles sin necesidad de elaboración previa.*
- *En consecuencia por lo expuesto anteriormente, se solicita que se tengan en cuenta estas alegaciones formuladas y sea desestimada la reclamación presentada por el interesado.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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 Gobierno, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, 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”*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En cuanto al fondo de la cuestión debatida – *el acceso a los gastos del Gobierno en 2015 relativos a hoteles, dietas y viajes* – debe comenzarse citando el *Preámbulo* de la LTAIBG, que señala lo siguiente: *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.

Tomando como base esta declaración, los Tribunales de Justicia han señalado que el derecho de acceso a la información pública *“solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”*. *“La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...)”* (Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015).

- Igualmente, 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 a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”* (Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015). Y que *“La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)”* (Sentencia nº 98/2018, de 22 de junio de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016).
- 4. Los gastos del Gobierno – entiéndase referidos a cada departamento ministerial – suponen un uso de los presupuestos generales del Estado y, por tanto, encajan perfectamente en la *ratio iuris* o razón de ser de la LTAIBG, destinada a que el público en general pueda conocer cómo se manejan los fondos públicos, siendo éste uno de los capítulos que mejor escenifican el control de los poderes públicos por parte de la ciudadanía.



En el presente caso, la Administración ha dado información sobre los gastos de viaje, pero no sobre los gastos en alojamiento, manutención o dietas, que igualmente deben ser públicos.

Así lo ha considerado este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en otros expedientes instados por el mismo interesado y relativo a la misma tipología de información (R/0473/2018, R/0474/2018 o R/0502/2018).

Sostiene la Administración que dar esta información añadida supone una acción previa de reelaboración, sin embargo no argumenta ni demuestra porqué llega a dicha conclusión.

El artículo 18.1 c) de la LTAIBG señala que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Debe recordarse que la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c) ha de interpretarse de acuerdo con el criterio interpretativo aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente conferidas por el art. 38.2 a) en el que se indica lo siguiente:

- *En primer lugar, es preciso señalar que el artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.

- *En cuanto al concepto de reelaboración, 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.*
- *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”.*

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que 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. (...)

5. Esta causa de inadmisión también ha sido objeto de interpretación por parte de los Tribunales de Justicia. Así, la Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo de Madrid y Sentencia en Apelación nº 47/2016, de 7 de noviembre de 2016, de la Audiencia Nacional: *“La interpretación del art. 18.1. c) de la Ley 19/2013 ha de hacerse atendiendo a que en ella se configura el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que “Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley” (Artículo 12), y a la Exposición de Motivos, conforme a la cual “el capítulo III (donde se insertan ambos preceptos, arts. 12 y 18 de la ley) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud.*

Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”.

(...) Al margen de disquisiciones sobre el concepto de la reelaboración de información que no influyen en el presente caso, donde no se impugnan los criterios interpretativos fijados por el CTBG, la recurrente no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición.”

En el presente caso, la Administración entiende aplicable la causa de inadmisión invocada dado que, a su juicio, *hubiera tenido que revisar los datos de todas y cada una de las comisiones de servicio, recibos o justificantes de todos los gastos que han sido imputados a dichos conceptos desde el 1 de enero de 2015 al 30 de mayo del 2018, y cotejarla después para su puesta a disposición del ciudadano, lo que habría supuesto un uso abusivo e injustificado de los fondos públicos.*

Sin embargo, estas acciones no deben de entenderse incardinadas dentro del concepto de reelaboración, ya que supondrían meras acciones de búsqueda y sumatorio de cantidades, actuaciones que sí han acometido otros departamentos ministeriales frente a solicitudes idénticas a la actual. Por contra, añadir información sobre el nombre del hotel o de los restaurantes visitados no aporta, desde el punto de vista de la transparencia, ninguna información añadida que refuerce el control de la acción pública o que sirva al fin perseguido por la norma.



En apoyo del argumento anterior, resulta especialmente relevante el expediente R/0474/2018, iniciado a instancias del mismo interesado y relativo también a gastos de viaje pero, en esta ocasión, referidos al titular del MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (hoy MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN).

En dicho expediente la respuesta inicial del Departamento concernido fue únicamente la de *gastos de viaje* con carácter general, siendo aportada en vía de reclamación información detallada sobre gastos en locomoción por un lado así como dietas y alojamiento por otro. Información que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno consideró que se correspondía con lo solicitado y finalmente aportado al interesado; si bien, como decimo, en vía de reclamación.

6. En conclusión, por todos los argumentos anteriormente indicados, la presente Reclamación debe ser estimada, al no apreciarse la existencia de límites ni causas de inadmisión que lo impidan, debiendo el Ministerio remitir al Reclamante la siguiente información complementaria:

- *Los gastos por parte del Gobierno en hoteles, manutención y dietas desde el 2015.*

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 27 de agosto de 2018, contra la Resolución, de fecha 2 de agosto de 2018, del MINISTERIO DE JUSTICIA.

SEGUNDO: INSTAR al actual MINISTERIO DE JUSTICIA a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR al actual MINISTERIO DE JUSTICIA a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la 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 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

