



Resolución 764/2018

S/REF: 001-030148

N/REF: R/0764/2018; 100-002029

Fecha: 8 de marzo de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Defensa

Información solicitada: Excedencias, conciliaciones y reducciones de jornada

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DE DEFENSA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 22 de octubre de 2018, la siguiente información:

- *El número de PETICIONES DE EXCEDENCIAS SOLICITADAS en misiones y en exteriores, y cuántas de dichas solicitudes fueron concedidas y cuántas denegadas, en los últimos cinco años, desagregadas por rango y sexo.*
- *El número de PETICIONES DE EXCEDENCIAS DENEGADAS en virtud de “necesidades del servicio” (orden ministerial Orden DEF/253/2015), en misiones y en exteriores, en los últimos cinco años, desagregadas por rango y por sexo.*

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

- *El número de PETICIONES DE CONCILIACIÓN SOLICITADAS en misiones y en exteriores, y cuántas de dichas solicitudes fueron concedidas y cuántas denegadas, en los últimos cinco años, desagregadas por rango y por sexo.*
 - *El número de PETICIONES DE CONCILIACIÓN DENEGADAS en virtud de “necesidades del servicio” (orden ministerial Orden DEF/253/2015), en misiones y en exteriores, en los últimos cinco años, desagregadas por rango y por sexo.*
 - *El número de PETICIONES DE REDUCCIÓN DE JORNADA SOLICITADAS en misiones y en exteriores, y cuántas de dichas solicitudes fueron concedidas y cuántas denegadas, en los últimos cinco años, desagregadas por rango y sexo.*
 - *El número de PETICIONES DE REDUCCIÓN DE JORNADA DENEGADAS en virtud de “necesidades del servicio” (orden ministerial Orden DEF/253/2015), en misiones y en exteriores, en los últimos cinco años, desagregadas por rango y por sexo.*
 - *El número de PETICIONES PARA SER EXCLUIDOS DE LA REALIZACIÓN DE GUARDIAS amparados por la Orden DEF/253/2015, en las que la persona peticionaria tiene un/a hijo/a de edad igual o menor de cuatro años, realizadas por profesionales de las Fuerzas Armadas en los últimos cinco años, desagregadas por rango y por sexo.*
 - *El número de PETICIONES PARA SER EXCLUIDOS DE LA REALIZACIÓN DE GUARDIAS amparados por la Orden DEF/253/2015, DENEGADAS en virtud de “necesidades del servicio”, desagregadas por rango y por sexo.*
2. Mediante resolución de fecha 29 de noviembre de 2018, el MINISTERIO DE DEFENSA contestó a la reclamante en los siguientes términos:

Con fecha 1 de noviembre de 2018, se determina que es la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa el órgano competente para resolver, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.

De acuerdo con la letra c) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General de Personal considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente. Según el Criterio Interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, esta 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 “elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información”.

La Dirección General de Personal carece de una base de datos centralizada que contenga la información solicitada. La información solicitada habría de confeccionarse expresamente para dar respuesta, haciendo uso de muy diversas (y numerosas) fuentes de información. Así, la información no solo debería pedirse al Estado Mayor de cada uno de los Ejércitos y de la Armada, sino que en algunos casos sería necesario acudir a cada una de las Unidades para obtener los datos solicitados. A este respecto, y a título ejemplificativo, el Ejército de Tierra informa de que “la respuesta solicitada en la pregunta de transparencia requeriría solicitar la información a cerca de quinientas (500) UCO”.

Asimismo, el propio Criterio Interpretativo CI/007/2015 afirma que “puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos. ante un supuesto de reelaboración”. En este sentido, extraer la información (que abarca a militares de todos los Ejércitos y la Armada a lo largo de cinco años) de cientos de fuentes distintas para elaborar una base de datos expresamente destinada a resolver la pregunta de la interesada constituye un supuesto de reelaboración de conformidad con la Ley 19/2013 y con el Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en la letra c) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información pública que ha quedado identificada en el párrafo primero de esta resolución.

3. Ante esta contestación, la reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 28 de diciembre de 2018, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

Solicité al Ministerio de Defensa un desglose de excedencias, de peticiones de conciliación, de reducciones de jornada y guardias que se han solicitado en las Fuerzas Armadas y su impacto de género.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

Por un lado, considero que Defensa tendría que tener esta información centralizada y no considero que recolectarla colapse a sus servicios administrativos y por lo tanto, considero que está amparada por la Ley de Transparencia ya que estoy requiriendo información sobre las condiciones laborales de sus trabajadores.

Asimismo, desde el Ministerio (<https://www.europapress.es/nacional/noticia-defensa-ultima-plan-conciliacion-aumentar-porcentaje-mujeres-fuerzasarmadas-20181113155310.html>) han asegurado en los últimos meses que están trabajando en medidas para mejorar la conciliación, por lo tanto considero que el Ministerio sí que tiene información a la que aludo en mi petición.

Por lo tanto, agradecería al Consejo que tenga en cuenta mi petición.

4. Con fecha 8 de enero de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE DEFENSA, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas, sin que se haya presentado ninguna en el plazo concedido al efecto.

El 13 de febrero de 2019, se reiteró el requerimiento de alegaciones, con el mismo resultado negativo.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, 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](#)⁴, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, regula 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".

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-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

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 el presente caso, la Administración deniega la información porque, a su juicio, resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG, según el cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Dicho precepto debe analizarse en los términos del criterio interpretativo nº 7 de 2015, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG y que se pronuncia en los siguientes términos:

“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.

Por su parte, los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de analizar dicha causa de inadmisión. Así, la Sentencia nº 60/2016, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid el 25 de abril de 2016: *“El artículo 13 de la citada Ley, que 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”.*

La Sentencia de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017 dictada en el recurso de apelación nº 63/2016 "*El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias 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*".

Asimismo, no debe dejar de mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, que indica lo siguiente: "*Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.*" (...) Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, 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. (...)

4. Aplicados estos razonamientos al caso que nos ocupa, entendemos que las causas esgrimidas por la Administración para denegar la información requerida - *la información solicitada habría de confeccionarse expresamente para dar respuesta, haciendo uso de muy diversas (y numerosas) fuentes de información. Así, la información no solo debería pedirse al Estado Mayor de cada uno de los Ejércitos y de la Armada, sino que en algunos casos sería necesario acudir a cada una de las Unidades para obtener los datos solicitados. A este respecto, y a título ejemplificativo, el Ejército de Tierra informa de que "la respuesta solicitada en la pregunta de transparencia requeriría solicitar la información a cerca de quinientas (500) UCO* – deben ser admitidas, puesto que la Administración no puede proporcionar la información que se le solicita, ni siquiera parcialmente, sin tener que acudir al resto de ficheros que se encuentran en el Estado Mayor de cada uno de los Ejércitos y de la Armada o incluso en Unidades distintas, lo que podría constituir una acción previa de reelaboración de la información, expresamente prohibida por la Ley.

Igualmente, se entiende que constituye una acción previa de reelaboración el hecho de facilitar la información en función de si la especial situación laboral se ha producido en misiones y en exteriores así como desagregar la información por rango y sexo, como solicita la reclamante, puesto que supondría elaborar un Informe expreso para la misma, circunstancia igualmente no permitida, como han dictaminado los tribunales de justicia.



En definitiva, y a pesar de la apreciación de la reclamante en el sentido de que la Administración *debería* disponer de esta información, lo cierto es que ello no es así, sin que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno disponga de datos que permitan argumentar lo contrario.

Por lo expuesto, la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 28 de diciembre de 2018, contra la resolución de fecha 29 de noviembre de 2018, del MINISTERIO DE DEFENSA.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)⁶, 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](#)⁷, 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

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>