

Resolución RT 1119/2021

N/REF: RT 1119/2021

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha/ Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas

Información solicitada: Autorizaciones contratación a solicitudes realizadas por CMMedia de 1/01/2021 a 24/10/2021

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, la 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 octubre de 2021 la siguiente información:

“Solicito al amparo de la Ley de Transparencia: Las autorizaciones de contratación emitidas por esta Consejería a las solicitudes de contratación realizadas por CMMedia desde el 1/01/2021 (inclusive) hasta el 24/10/2021”.

2. Disconforme con la resolución que inadmitía su solicitud, la reclamante presentó mediante escrito al que se da entrada el 24 de noviembre de 2021, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
3. Con fecha 26 de noviembre de 2021 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al Director de la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación y a la

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

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

Secretaría General de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, al objeto de que pudieran presentarse las alegaciones que se considerasen oportunas. Con fecha 21 de diciembre de 2021 se reciben las alegaciones que indican lo siguiente:

“(…)

SEGUNDA – *Con fecha 29/10/2021 fue inadmitida a trámite su solicitud mediante la oportuna resolución de inadmisión en la que se han motivado cada uno de los argumentos esgrimidos por esta Secretaría General, en los que nos reiteramos y que se reproducen a continuación:*

(…)

Por todo lo anteriormente expuesto,

RESUELVO

INADMITIR la Solicitud presentada, por concurrir las causas de inadmisión recogidas en el artículo 18.1, en los apartados c) y e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con el artículo 31.1, en sus apartados c) y e), de la ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen gobierno de Castilla-la Mancha, sobre inadmisión a trámite por tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la LTBG, respectivamente.”

TERCERA – Por lo que respecta a la primera causa de inadmisión, es preciso subrayar para entrar en contexto, que el Servicio de costes de personal, de la Dirección General de Presupuestos tiene las funciones, entre otras muchas, de tramitar todas las autorizaciones de contratación de personal temporal de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha y su Sector Público, entre el que se encuentra el Ente Público CMMedia, con una plantilla muy ajustada. Se adjunta relación de puestos de trabajo de toda la Dirección General de Presupuestos.

CUARTA –Que, puestos en contacto con dicho servicio de costes de personal, para dar contestación a la solicitud de acceso se nos indicó que en el periodo por el que se solicitaba la información habían tenido lugar aproximadamente 300 autorizaciones para el Ente Público por lo que, tal como se indica en la resolución ahora recurrida, “atender la petición supondría destinar medios técnicos y humanos escasos, que afectaría al normal funcionamiento de los servicios de la Dirección General de Presupuestos” y con ello se provoca que los recursos públicos de las instituciones sean desviados de su función, para atender supuestos fines de transparencia y acceso entendidos de modo desvirtuado”.

Es preciso hacer constar que la información solicitada se encuentra alojada en distintas bases de datos, puesto que depende del tipo de contratación y categoría profesional y además, para ofrecerla es preciso escanear cada una las autorizaciones firmadas manualmente y anonimizarlas, lo que pone de manifiesto la ingente labor que ello supone, es decir, no se trata solo de una información voluminosa, que lo es, sino que para ofrecerla es preciso destinar medios humanos y materiales escasos, sustrayéndolos de otras tareas, en una época del año, de especial actividad de la Dirección General de Presupuestos dedicada a la elaboración de los presupuestos generales de la JCCM.

Se adjunta, a modo de ejemplo, copia de una de las autorizaciones.

QUINTA –Que en opinión de esta Secretaría General la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1, c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con el artículo 31.1, en sus apartados c), de la ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen gobierno de Castilla-la Mancha, por ser relativa a información para cuya divulgación sea necesaria una labor previa de reelaboración, es suficiente para inadmitir la solicitud de acceso a información pública.

No obstante, esta Secretaría General ha querido dejar constancia en la resolución ahora recurrida ante ese Consejo de Transparencia, que además la solicitud la consideramos abusiva en base a los argumentos esgrimidos, la mayoría de los cuales han sido extraídos de la Resolución de ese Consejo de Transparencia RT 0435/2021, recaída a instancias de la reclamación presentada por [REDACTED]. Y es importante hacer mención al nombre completo de la reclamante para hacer notar el parentesco con la ahora recurrente y poner en relación todas las peticiones de información pública presentadas por ambas, más las presentadas por JJMMC, no solo en esta Unidad de Transparencia, sino también en la Unidad de Transparencia del Ente Público, junto con JJMMC.

Es un hecho cierto que la mayoría de las peticiones de estas tres personas están centradas en el mismo tipo de información, y que en varias ocasiones se ha dado la circunstancia que han pedido aclaraciones a esta Unidad de Transparencia, a través del correo electrónico habilitado para la notificación de resoluciones de transparencia, sobre alguna resolución en la que no constaba como persona solicitante, pero de la que tenían perfecto conocimiento. En ocasiones, incluso han contrastado la información solicitada con información solicitada en los mismos términos al Ente Público, al objeto de intentar poner en evidencia algún error involuntario que les induzca a formular una nueva solicitud de acceso. Sin ir más lejos, sobre esta misma resolución ahora recurrida, se han pedido explicaciones telefónicamente por parte de la otra persona, GJT, que no es la solicitante, intentando presionar a esta Unidad de Transparencia.

En definitiva, se trata de poner en relación todas las peticiones de información pública presentadas por GJT, JMMC y la ahora recurrente, tanto ante la Unidad de Transparencia del Ente Público CMMedia, como de esta Consejería de Hacienda y AAPP, todas ellas en relación al mismo tipo de información y que es compartida por todas las personas citadas.

SEXTA – Que tal como indicamos en la Resolución ahora recurrida, esta Secretaría General entiende que en el fondo de la cuestión subyace una situación de conflicto no resuelto, posiblemente de tipo laboral, con el Ente Público, difícilmente solucionables a través del acceso a la información pública, que ha producido el desbordamiento de la Unidad de Transparencia del Ente Público, y que ahora se pretende trasladar dicha situación de conflicto no resuelto a la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de esta Unidad de Transparencia, y que con ello se desvía la verdadera función de los agentes que estamos implicados en la Transparencia de las Administraciones Públicas y los recursos públicos destinados a ello.

Se adjunta documento interno elaborado por esta Unidad de Transparencia en el que se indican resumidamente las solicitudes presentadas por las tres personas, en la que puede constatar la relación en el contenido de las solicitudes, así como el conocimiento que cada una de las partes implicadas tienen del resto de solicitudes.

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 Gobierno³, 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. 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 Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁵ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja,

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html

Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

3. Precisadas las reglas generales sobre competencia orgánica para dictar esta resolución, se debe partir de la base que 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 12⁶ reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la *“información pública”*, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución⁷ y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG⁸ 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”.

En función de los preceptos mencionados la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que permite solicitar y correlativamente acceder, salvo excepciones aplicadas de forma restrictiva y justificada, a la información que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

La Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, en tanto que forma parte de la administración de una comunidad autónoma, es un sujeto obligado a los efectos del derecho de acceso a la información pública, de acuerdo con los artículos 2.1.a) de la LTAIBG y 4.1 a)⁹ de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

Por su parte, la documentación solicitada debe considerarse información pública, puesto que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, que dispone de ella en el ejercicio de las funciones que tiene legalmente reconocidas.

4. Precisadas las reglas generales sobre competencia orgánica para dictar esta resolución y según consta en el expediente, la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas ha considerado, tanto en su resolución de 22 de noviembre de 2021 como en fase de alegaciones, la

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927#a105>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a13>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-1373#a4>

conurrencia de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG¹⁰, referida a la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración para poner la documentación solicitada a disposición de la reclamante.

En relación con esta causa de inadmisión, este Consejo aprobó en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG¹¹, el criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre¹², 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 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

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a38>

¹² <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

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 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”.

Tomando en consideración lo expuesto, cabe concluir que en el caso de referencia concurre la causa de inadmisión invocada por la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha. Tal y como se ha reseñado en los antecedentes la administración autonómica ha indicado que “en el periodo por el que se solicitaba la información habían tenido lugar aproximadamente 300 autorizaciones para el Ente Público” y que “atender la petición supondría destinar medios técnicos y humanos escasos, que afectaría al normal funcionamiento de los servicios de la Dirección General de Presupuestos” y con ello se provoca que los recursos públicos de las instituciones sean desviados de su función, para atender supuestos fines de transparencia y acceso entendidos de modo desvirtuado”. Circunstancias que en este caso concreto justifican, desde una perspectiva material, la invocación de la causa de inadmisión de reelaboración prevista en el artículo 18.1.c), por lo que procede la desestimación de la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

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 Gobierno¹³, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos,

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

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 Públicas¹⁴.

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-Administrativa¹⁵.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>