



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-020589

N/REF: R/0087/2018 (100-000435)

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 14 de febrero de 2018, 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. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, con fecha 26 de enero de 2018 y en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

Listado completo de gastos en representación y protocolo realizados por altos cargos del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente entre los años 2012 a 2017.

La información se refiere a gastos con cargo a las clasificaciones económicas 22601

-Atenciones protocolarias y representativas- y 22611 -Gastos protocolarios y representativos derivados de actos institucionales- de los Presupuestos Generales del Estado -PGE-.

Solicito la información con el siguiente desglose: descripción del gasto, fecha del gasto, ministerio, nombre de la persona que realizó el gasto, cargo de la persona e importe del gasto.

Les agradecería que me hicieran llegar la información en un formato reutilizable, preferiblemente XLS o CSV. Si no fuera posible, solicito los datos tal y como consta en los registros públicos para evitar cualquier acción de reelaboración

reclamaciones@consejodetransparencia.es



2. Mediante Resolución de 8 de febrero de 2018, el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE comunicó a [REDACTED] lo siguiente:

Con fecha 29 de enero esta solicitud se recibió en la Dirección General de Servicios, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes establecido en el artículo 20.1 de la citada Ley para su resolución.

Una vez analizada la solicitud esta Dirección General de Servicios considera que procede conceder el acceso a la información solicitada con el detalle con el que consta en nuestros archivos, que se adjunta como anexo a la presente Resolución.

3. Ante esta respuesta, [REDACTED] presentó Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con entrada el 14 de febrero de 2018, al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en la que manifestaba lo siguiente:

(...)

En su respuesta, el Ministerio de Agricultura me remite un archivo con los gastos totales de esas partidas para cada uno de los departamentos del Ministerio. Como específico claramente en mi petición, solicito el "listado completo de gastos" incluyendo "descripción del gasto, fecha del gasto, nombre de la persona que lo realizó". Por tanto, mi solicitud es de gastos específicos (compras, servicios, etc.) y no de importes totales.

La ley de transparencia establece en su artículo 13 que es información pública los contenidos o documentos que obren en poder de los sujetos del ámbito de aplicación de la ley. Por tanto, como no existe ningún límite al derecho de información que afecte a gastos concretos, más aún cuando fueron realizado en el pasado. Solicito el listado de gastos desglosados por descripción del gasto en protocolo y representación del Ministerio de Agricultura.

4. El mismo día 14 de febrero, este Consejo de Transparencia procedió a remitir la documentación obrante en el expediente a la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE para que se formularan las alegaciones oportunas. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 6 de abril y en el mismo se señalaba lo siguiente:

La Dirección General de Servicios de este Ministerio se reafirma en la contestación dada mediante resolución de 8 de febrero, aportando la siguiente motivación:



1. *Este Ministerio no tiene en su estructura presupuestaria la partida 22611 {Gastos protocolarios y representativos derivados de actos Institucionales}. Este concepto se creó y existió solamente en el presupuesto 2010 para "Gastos presidencia europea 2010". No se pueden en consecuencia ofrecer datos bajo ese concepto.*

2. *La contestación dada en su momento no fueron los gastos totales de esas partidas para cada uno de los departamentos del Ministerio, sino los gastos totales realizados por los Altos Cargos titulares de los distintos departamentos.*

3. *El solicitante cree que los datos solicitados, sobre 6 años, se encuentran en los archivos oficiales con el grado de detalle que él los pide. De hecho, en su pregunta dice textualmente: Les agradecería que me hicieran llegar la información n un formato reutilizable. Si no fuera posible, solicito los datos tal y como constan en los registros públicos, para evitar cualquier acción de reelaboración.*

4. *Pues bien, los datos constan en los registros públicos tal y como se le proporcionaron. Es materialmente imposible llegar a ese grado de detalle con los sistemas y medios disponibles. El proporcionarlos con el detalle solicitado implicaría una reelaboración profunda, larga y costosa, un tiempo considerablemente largo y una disponibilidad de medios y de personal con la que no contamos, lo que entendemos que va en contra de la filosofía de la Ley de Transparencia.*

5. *De hecho, a la vista de la pregunta inicial hecha por el solicitante, lo lógico hubiera sido que esta pregunta la hubiéramos inadmitido a trámite, porque entendemos que en ella concurren dos de las causas previstas en el artículo 18 (causas de inadmisión): la c) y la e) que dicen que se inadmitirán a trámite mediante resolución motivada las solicitudes:*

c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

6. *Sin embargo, y en una demostración de buena voluntad preferimos proporcionar los datos globales, que es como se extraen de la aplicación informática, aunque no pudiéramos ofrecer el detalle solicitado.*

La Dirección General de Servicios de este Ministerio indica que este Ministerio no tiene en su estructura presupuestaria la partida 22611 (Gastos protocolarios y representativos derivados de actos Institucionales). Este concepto se creó y existió solamente en el presupuesto 2010 para "Gastos Presidencia Europea 2010

En consecuencia no se pueden ofrecer datos bajo ese concepto.



Tercero.- La contestación dada en su momento no fueron los gastos totales de esas partidas para cada uno de los departamentos del Ministerio} sino los gastos totales realizados por los Altos Cargos titulares de las distintas unidades.

Con carácter general y en este caso particular los datos solicitados sobre 6 años no necesariamente se encuentran en los archivos oficiales con el grado de detalle que puede requerir un ciudadano lo que implica una reelaboración profunda un tiempo considerablemente largo y una disponibilidad de personal con la que no se cuenta según indica la Dirección General de Servicios de este Ministerio.

A este respecto debe tenerse en cuenta que la Ley 19/2013 de 9 de diciembre} recoge en su artículo 18.1 entre las causas de inadmisión de las solicitudes de información:

c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

De acuerdo con el Criterio Interpretativo CI/007/20151 de 12 de noviembre de 20151 el concepto de reelaboración debe reunir varios requisitos:

La información solicitada debe elaborarse expresamente para dar una respuesta haciendo uso de diversas fuentes de información.

El organismo o entidad carece de medios técnicos que son necesarios para extraer o explotar la información concreta que se solicita resultando imposible proporcionar la información solicitada.

Por tanto en este caso concreto se ha motivado por la unidad tal circunstancial con expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en que se sustenta el concepto de reelaboración.

Cuarto.- En consecuencia con todo lo expuesto se considera que la Dirección General de Servicios en su resolución de 4 de enero de 20181 a cuyo contenido se ha referido en el Antecedente de Hecho Segundo, ha dado cumplimiento a la obligación legal de acceso a la información solicitada de acuerdo con lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

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 se presenten, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La LTAIBG 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”.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, el objeto de la solicitud de información fue el detalle de los gastos protocolarios en los que hubiera incurrido el MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA, ALIMENTACIÓN y MEDIO AMBIENTE en el período que va desde el año 2012 al 2017. El solicitante indicaba expresamente en su solicitud que requería el siguiente desglose: *descripción del gasto, fecha del gasto, ministerio, nombre de la persona que realizó el gasto, cargo de la persona e importe del gasto.*

En su respuesta, consta en el expediente que el Ministerio aclaró expresamente que los datos que se proporcionaban se correspondían *con el detalle con el que consta en nuestros archivos*. Es decir, se proporcionaba la información tal y como estaba disponible.

Respecto de la información proporcionada, la Administración aclara en su escrito de alegaciones, que los gastos que se proporcionaron fueron los totales realizados por los Altos Cargos titulares de los distintos departamentos. Siendo así y, toda vez que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha podido comprobar con el archivo en el que se incluía la información, la identificación del órgano que dentro del Ministerio realizó el gasto implica la individualización del alto cargo que lo efectuó. Y ello por cuanto es fácilmente accesible la identidad de la persona que, en los diferentes períodos de tiempo a los que se refiere la solicitud, estaba al cargo del órgano en concreto. Faltaría, por lo tanto, una descripción del gasto, la fecha, y el importe concreto del mismo.

Ya en el trámite de alegaciones sustanciado con ocasión de la presente reclamación, la Administración aclara que proporcionar la información desglosada de acuerdo con los parámetros identificados por el solicitante en la solicitud implicaría una actividad previa de reelaboración en el sentido del art. 18.1 c) de la LTAIBG y que, a su juicio, también sería de aplicación la causa de inadmisión prevista en la letra e) del mismo precepto.



4. El art. 18.1 c) establece que una solicitud de información puede ser inadmitida cuando esté referida a *información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*.

Según criterio interpretativo 7/2015, aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG

(...) 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.

Dicho criterio interpretativo debe aplicarse a la luz de los diversos pronunciamientos jurisprudenciales que han interpretado la causa de inadmisión mencionada y, en concreto,

La Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, en la que se razona lo siguiente *“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”.*

Así como la Sentencia 63/2016, dictada en Apelación, de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en la que se señalad que *“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" (...).

5. A este respecto, resulta confirmado por los antecedentes de hecho de la presente resolución que la información que se proporcionó inicialmente en respuesta a la solicitud se corresponde con la que efectivamente está disponible en las herramientas de gestión de los gastos objeto de solicitud en el Departamento al que se dirigía la misma.

Siendo no obstante esto cierto, no lo es menos que en la resolución de respuesta a la solicitud de información la Administración no detallaba las razones por las que no era posible dar la información con el nivel de desglose solicitado por cuanto ese detalle implicaría una acción de reelaboración en el sentido del art. 18.1 c).

En este sentido, debe recordarse expresamente lo indicado por el Tribunal Supremo en su sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 en el sentido de que *"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." (...)"Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...)* sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

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. (...)

En definitiva, por los argumentos y fundamentos jurídicos expresados con anterioridad y, en concreto, por el hecho de que la información que se ha proporcionado es la disponible, la presente reclamación debe ser desestimada.

6. No obstante, desde este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se recuerda que, en los casos en que el acceso suministrado sea parcial, como en el presente supuesto, en el que la respuesta no proporciona el nivel de detalle solicitado por el



interesado, ello se indique claramente y se argumenten los motivos- en este caso, la aplicación del art. 18.1 c)- por los que no podría proporcionarse la información tal y como fue solicitada.

Asimismo, resulta también de interés resaltar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera, y así lo ha manifestado en diversos expedientes de reclamación previamente tramitados, que la LTAIBG también permite identificar aquellas lagunas de los sistemas de rendición de cuentas y control de los que disponen los organismos públicos. Esa identificación debería permitir las subsanaciones o mejoras que sería deseable realizar para un adecuado cumplimiento de los fines que persigue la LTAIBG.

En concreto, pueden señalarse las palabras que se incluían en la temprana R/0167/2015, de 2 de septiembre de 2015

En conclusión, y por todos los argumentos anteriormente expuestos, se considera que procede desestimar la reclamación por entender de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c). No obstante, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera necesario señalar que la correcta tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas y subvenciones hace preciso que se articulen los mecanismos técnicos necesarios que permitan, no sólo una correcta tramitación desde el punto de la gestión administrativa, sino también el adecuado cumplimiento de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas. Por ello, se considera necesario que, por parte de las unidades concernidas, se pongan en marcha, en el plazo más corto posible en atención a las disponibilidades presupuestarias, las herramientas informáticas adecuadas que permitan garantizar una correcta tramitación de los mencionados expedientes.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 14 de febrero de 2018, contra la Resolución de 8 de febrero de 2018 del MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE.

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

