



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0397/2016

FECHA: 25 de noviembre de 2016

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 6 de septiembre de 2016, 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 a la FUNDACIÓN DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES, con fecha 21 de julio de 2016, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), información sobre:
 - *Contratos menores realizados por esta Institución en los años 2015 y 2016, con las correspondientes facturas y la relación y el contenido de todos los Acuerdos Marcos suscritos entre la FFE y terceros.*
2. El 6 de septiembre de 2016, [REDACTED] presentó Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, ante la falta de contestación de la FUNDACIÓN DE FERROCARRILES ESPAÑOLES.
3. El 6 de septiembre de 2016, el Consejo de Transparencia remitió la documentación obrante en el expediente a la FUNDACIÓN DE FERROCARRILES ESPAÑOLES para que formulara las alegaciones que considerase oportunas, las cuales tuvieron entrada el 8 de septiembre de 2016, con copia al Reclamante, manifestando lo siguiente:

ctbg@consejodetransparencia.es



- La solicitud no contiene una identificación fiable y válida, tanto en lo que se refiere al DNI aportado, el cual se encuentra caducado, ni en virtud del medio de contacto informático utilizado, todo ello a los efectos del cumplimiento de las debidas garantías de información. Al objeto de atender la solicitud en los términos previstos en la citada Ley 19/2013, deberá de acreditarse la debida identificación del solicitante, así como el medio fiable y adecuado de comunicación, ello sin perjuicio de que en cualquier caso, podrá solicitar la citación en nuestra sede.
- El volumen, la globalidad y las condiciones de la información solicitada requieren un extenso examen y una reelaboración (para localizar y concretar los documentos específicos que se señalen), los cuales tienen, tal y como ha sido formalizada la solicitud, un carácter abusivo, no justificado en el marco de la finalidad de la transparencia, tal y como se contempla como causas de inadmisión en el art. 18 c) y e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- La solicitud formalizada no respeta las restricciones establecidas en la regulación legal sobre protección de datos de carácter personal, por lo que para poder atender el tramite promovido, el cual no contiene motivación, (no requisito, aunque la misma seria valorable), se requiere hacer una ponderación justificada y proporcionada de los distintos intereses y analizar la disociación de dichos datos de la información y documentación que se solicitan.
- La solicitud inicial a la que se hace mención del 21 de julio, se efectuó en fechas coincidentes con el periodo vacacional, el cual se ha extendido hasta primeros de septiembre, por lo que no se ha dispuesto en la FFE de medios, ni de personal para atenderla hasta la fecha del 7 de septiembre.

4. El 13 de septiembre de 2016 tuvieron entrada nuevas alegaciones de [REDACTED], manifestando lo siguiente:

- En primer lugar, la FFE alega que el DNI se encuentra caducado, lo cual no es motivo para no poder identificar inequívocamente a su titular, pues el artículo 1 del Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre de 2005, por el que se regula la expedición del Documento Nacional de Identidad y sus certificados de firma electrónica, "el número del DNI se adoptara como identificador numérico personal de carácter general". Por tanto, el número del DNI es el mismo e identifica a la misma persona en todo momento, se encuentre caducado o no el soporte.
- Alegan que el medio de contacto informático utilizado no permite una identificación viable y valida, cuando en otros organismos es el mismo (formulario a través de su página web; disponible aquí: <http://www.ffe.es/transparencia/formulario.asp> y en cualquier caso es el único medio que la FFE ha dado a conocer para la solicitud de información.
- También alegan la necesidad de un extensos examen y reelaboración de la información solicitada, cuando la misma es tan solo los contratos



menores suscritos por la Fundación y los Acuerdos Marco en los que participe. Dicha información es pública (por tanto no necesita extenso examen para valorar si se me debería facilitar o no) e inalterable al tratarse de documentos legales firmados en su momento (y por tanto no necesita reelaboración alguna).

- Si bien podría entenderse que tiene un carácter abusivo la solicitud según el Portal de contratos menores de la Fundación y para el periodo solicitado (2015 y 2016) serían tan solo 29. El motivo para solicitarlos todos es que ninguno de esos contratos menores se encuentra a disposición en su web.
- En cuanto a la solicitud de todos los Acuerdos Marco vigente, ha sido formulada así dado que no existe información en ninguna parte que indique cuantos son, con que entidades se han suscrito o algún número de referencia, para poder solicitar únicamente los de interés. Por tanto, no puedo valorar si esta parte de la solicitud es abusiva, además, solicitar únicamente un listado de dichos Acuerdos si requeriría la elaboración específica de un documento por parte de la Fundación.
- Alegan que la solicitud no tiene cabida según la legislación en materia de protección de datos, pero en el mismo párrafo y más adelante indican que si podría tener cabida según la motivación de la solicitud, lo cual indica que el primer motivo (ley de protección de datos) no es tal, pues no les importaría no cumplirla si el motivo les pareciese adecuado.
- Por último, además de lo indicado en el punto 1ª- sobre la identificación y el método de solicitud - remiten a hacerlo físicamente, cuando la Ley de Transparencia y Buen Gobierno articula lo necesario para que estas peticiones se puedan realizar por vía telemática.

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, la Presidenta 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 primer lugar, este Consejo de Transparencia debe realizar una serie de consideraciones sobre la naturaleza de la FUNDACIÓN DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES y su inclusión en el ámbito de aplicación de la LTAIBG.

La FUNDACIÓN está representada por su Patronato, que ejerce las funciones de gobierno y administración y está constituida por las principales empresas del sector público ferroviario español (RENFE OPERADORA, ADIF, PUERTOS DEL ESTADO, METRO DE MADRID...). Su Presidente de Honor es el Ministro de Fomento, su Presidente es el de RENFE y su Vicepresidente el de ADIF. Asimismo, entre sus vocales se encuentran destacados Altos cargos del Ministerio de Fomento. En estas condiciones, la FUNDACIÓN tiene carácter claramente público y, por ello, le es de aplicación la normativa de transparencia y acceso a la información pública tanto en lo relativo a la Publicidad Activa como al Derecho de Acceso a la Información, según se desprende del artículo 2.1 h) de la LTAIBG.

4. Asimismo, deben hacerse otras consideraciones de índole formal, relativas a la identificación del solicitante, al hecho de que la solicitud de acceso carezca de motivación y al medio de contacto informático utilizado.

Respecto a la falta de identificación fiable, por haberse presentado un DNI caducado, es cierto que la LTAIBG especifica en su artículo 17.2 que *La solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de:*

- a) *La identidad del solicitante.*
- b) *La información que se solicita.*
- c) *Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones.*
- d) *En su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada.*

En estos casos, la entidad receptora de esa solicitud debe conceder un plazo de subsanación de 10 días, advirtiéndole de que, si así no lo hiciera en el plazo señalado, se le tendrá por desistido de su petición, conforme indica el actual artículo 68 de la Ley 39/2015, 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (antiguo artículo 71 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común).

En el presente caso, la FUNDACIÓN DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES no solicitó la subsanación de las deficiencias, sino que se limitó a no contestar la solicitud presentada. Por ello, debe recordarse a los sujetos obligados por la norma la necesidad de contestar en el plazo establecido legalmente (1 mes) a las solicitudes de acceso a la información que se presenten por los ciudadanos, para



no obstaculizar el ejercicio de un derecho de naturaleza constitucional como el que nos ocupa.

Respecto a la falta de motivación de la solicitud, hay que mencionar que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. *Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud* (artículo 17.3 de la LTAIBG).

Finalmente, en lo relativo al medio de contacto informático utilizado, debe tenerse en cuenta que *el acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días* (artículo 22.1 de la LTAIBG). En el presente caso, habida cuenta de que la solicitud de acceso a la información se realizó por correo electrónico sin especificar el medio preferido para recibir la contestación, ésta debería haberse realizado por medios igualmente electrónicos. Salvo que lo solicite expresamente el interesado, no se debe considerar válida la opción de proporcionar el acceso a la información mediante la presencia física del mismo en las dependencias del sujeto obligado.

5. En cuanto al fondo del asunto, la FUNDACIÓN deniega el acceso a la información solicitada alegando la existencia de dos causas de inadmisión contenidas en el artículo 18, apartados c) y e), de la LTAIBG. Asimismo, menciona que dar la información sobre contratos vulnera la normativa de protección de datos, por lo que es igualmente aplicable el límite del artículo 15 de la LTAIBG.

Empezaremos analizando este último, puesto que, de concurrir, determinaría el sentido de la presente Reclamación.

En lo relativo a la aplicación de este límite, existe un Criterio Interpretativo elaborado por este Consejo de Transparencia (CI/002/2015, de 24 de junio), que se resume a continuación:

El artículo 15 establece el sistema de protección de datos de carácter personal, señalando lo siguiente:

1. *Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.*

Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de



diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.
3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

- a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
 - b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.
 - c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.
 - d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.
4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.
 5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno viene observando una interpretación extensiva de los conceptos contenidos en determinados límites respecto de los cuales resulta conveniente identificar y precisar los criterios y condiciones que justifican su aplicación.



El proceso de aplicación de estas normas comprende las siguientes etapas o fases sucesivas:

- I. *Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por éstos los definidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD)*
- II. *En caso afirmativo, valorar si los datos son o no datos especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la LOPD, esto es: a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias; b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y c) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. Si contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos, la información solo se podrá publicar o facilitar: a) En el supuesto de los datos de la letra a) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. b) En el supuesto de los datos de la letra b) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley, y c) En el supuesto de los datos de la letra c) anterior, y siempre que las correspondientes infracciones penales o administrativas no conlleven la amonestación pública al infractor, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley,*
- III. *Si los datos de carácter personal contenidos en la información no fueran datos especialmente protegidos, valorar si son o no exclusivamente datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. Si los datos contenidos son exclusivamente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad, la información se publicará o facilitará con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.*
- IV. *Si los datos de carácter personal no fueran meramente identificativos y relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o no lo fueran exclusivamente, efectuar la ponderación prevista en el artículo 15 número 3 de la LTAIBG.*

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.



La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

Aplicado este Criterio Interpretativo al presente caso, se observa que la publicación de contratos menores o de acuerdos Marco no contiene datos especialmente protegidos relativos a *la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, origen racial, salud, vida sexual y comisión de infracciones penales o administrativas.*

Asimismo, se observa que no son datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente, dado que además de los datos personales y el cargo de los representantes de la FUNDACIÓN – que sí pertenecen a esta categoría – pueden aparecer otros datos personales de los representantes de las partes contratantes que no son Administración Pública.

En consecuencia, debe hacerse la ponderación exigida por la norma. Efectuada la misma, se concluye que no se vulnera la protección de datos personales por los siguientes razonamientos:

- a) Dado que la FUNDACIÓN entra dentro de los sujetos obligados por la LTAIBG, como se ha explicado anteriormente, está obligada a cumplir con los principios de la Publicidad Activa. En este sentido, viene obligada a publicar en su página Web, sin necesidad de que nadie se lo solicite, todos los contratos, convenios y acuerdos de los que forme parte. Esta obligación deriva de lo dispuesto en el artículo 8, apartados 1 a) y b) de la LTAIBG.
Debe tenerse también en cuenta que, en el mismo ámbito de obligaciones de publicidad activa, el artículo 8.1 a) indica lo siguiente: *La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.* Es decir, la propia norma obliga y, por lo tanto, respalda, la publicación de información sobre los contratos menores.
- b) Siendo obligatorio, pues, publicar la identidad del adjudicatario de cada contrato y la mención de las partes firmantes de los convenios o acuerdos, debe entenderse que la cesión a terceros de esa información está



legalmente amparada, conforme a lo dispuesto en el artículo 11.2 a) de la Ley 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal a estar avalada dicha cesión por una norma con rango de Ley.

- c) No existiendo dicho límite, se imponen los principios de la transparencia, según los cuales *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.*

6. A continuación se debe analizar si son de aplicación al presente caso las causas de inadmisión alegadas por la FUNDACIÓN.

La primera de ellas se refiere al concepto de reelaboración contenido en el artículo 18, apartado c) de la LTAIBG. En lo relativo a la aplicación de esta causa, existe también un Criterio Interpretativo elaborado por este Consejo de Transparencia (CI/007/2015, de 12 de noviembre), que se resume a continuación:

- *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.

Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

- I. El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1 mes) podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”.

No obstante, sí 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.

- II. El segundo supuesto sería el que se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser “anonimizada” o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son los supuestos contemplados en los artículos 15.4 -que prevé la anonimización de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley 19/2013, que prevé el suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14.

En estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.



- III. *Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: “Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”.*
- IV. *En sentido contrario, sí sería aplicable el concepto de reelaboración en aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, debiendo en este caso ofrecerse la información en los formatos existentes.*

*En este sentido, la Ley 19/2013, establece en su artículo 5.4 que la Administración debe establecer “**los mecanismos adecuados** para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada...”.*

Esta recomendación que supone una buena práctica y que opera desde la entrada en vigor de la Ley, puede relacionarse con la situación actual de los documentos e informaciones archivadas que, en muchos casos fueron objeto de elaboración y archivo en formatos PDF y similares.

En este caso, la petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante, en todo caso la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración.

Aplicando este Criterio al presente caso, se debe concluir que la publicación de los datos contenidos en los contratos menores o en los acuerdos Marco por parte de la FUNDACIÓN no constituye una acción previa de reelaboración, ya que la información o los documentos no deben ser expresamente elaborados para ser publicados, ni se debe acudir a fuentes de información o Unidades ajenas a la propia FUNDACIÓN para recabarlas y ponerlas a disposición del Reclamante. Se trata de contratos o acuerdos de los que la propia FUNDACIÓN forma parte activa y que deben obrar en su poder. Asimismo, aun cuando su volumen pudiera ser importante – lo que cuestiona el Reclamante – no es suficiente motivo para entender que deba reelaborarse previamente.

En consecuencia, no resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada.

7. La segunda causa de inadmisión alegada por la FUNDACIÓN se refiere al concepto de solicitud abusiva contenido en el artículo 18, apartado e) de la LTAIBG.



En lo relativo a la aplicación de esta causa, existe también un Criterio Interpretativo elaborado por este Consejo de Transparencia (CI/003/2016, de 14 de julio), que se resume a continuación:

1. Supuestos de solicitud de información repetitiva o abusiva

El artículo 18.1 e) se refiere a dos conceptos necesariamente distintos, que merecen, por lo tanto, precisiones y criterios ajustados individualmente.

Nos referimos a la solicitud de información “que tenga un carácter abusivo, no justificado con la finalidad de esta Ley”.

1.1. Respecto del carácter abusivo de la petición de información.

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.

Aplicando este Criterio al presente caso, se debe concluir que la solicitud de acceso a los datos contenidos en los contratos menores o en los acuerdos Marco de los que forme parte la FUNDACIÓN no debe considerarse abusiva, por los siguientes motivos:

- La FUNDACIÓN no justifica por qué resulta de aplicación esta causa, como exige el artículo 18.1 de la LTAIBG, limitándose a invocarla de manera automática.
- No supone un abuso de derecho de los recogidos en el artículo 7.2 del Código Civil.
- No obliga a paralizar el resto de la gestión que realiza habitualmente la FUNDACIÓN.
- No supone un riesgo para los derechos de terceros ni es contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.
- La información solicitada sí es pública, al haber sido elaborada y estar en poder de la FUNDACIÓN y
- No tiene por objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

Además de estos argumentos, debe recordarse la obligación de publicar los contratos menores que, como hemos indicado previamente, dispone la propia LTAIBG en su artículo 8.1 a)

Por ello, no debe entenderse de aplicación esta causa de inadmisión invocada.

8. Por todo lo anteriormente expuesto, este Consejo de Transparencia entiende que la presente Reclamación debe ser estimada parcialmente, por lo que la



FUNDACIÓN DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES debe facilitar al Reclamante la siguiente información:

- *Copia de los contratos menores realizados por la FUNDACIÓN en los años 2015 y 2016 y*
- *La relación y el contenido de todos los Acuerdos Marcos suscritos entre la FUNDACIÓN y terceros, en el mismo periodo de tiempo.*

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 6 de septiembre de 2016, contra la FUNDACIÓN DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES.

SEGUNDO: INSTAR a la FUNDACIÓN DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la documentación a que se refiere el Fundamento Jurídico 8 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a la FUNDACIÓN DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, copia de toda la información remitida 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, 1 de octubre, del 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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez

