



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-022663

N/REF: R/0188/2018 (100-000633)

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 2 de abril 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 EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, el día 22 de marzo de 2018, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el acceso a la siguiente información:

- *Acceso a un listado que recoja los datos relativos a las obras cuya exportación (definitiva y temporal con posibilidad de venta) se denegó en el año 2017.*
- *Solicito conocer los datos relativos a la catalogación de las obras aportados por los solicitantes.*
- *Solicito que de estos bienes se incluya un campo en el que se transcriba la fundamentación en base a la cual el Director General de Bellas Artes resolvió denegar la solicitud de exportación.*

2. Mediante Resolución de fecha 23 de marzo de 2018, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE contestó a [REDACTED] informándole de lo siguiente:

reclamaciones@conseiodetransparencia.es



- De acuerdo con la letra e) 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 sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.
- Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, a la luz de las siguientes consideraciones:
 - La Ley de Transparencia, tiene por objeto, según su artículo primero, ampliar y reforzar la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad. Para ello, reconoce y garantiza en sus artículos 12 a 24 el acceso a la información-regulado como un derecho de ámbito subjetivo y objetivo. Asimismo, tal como recordó el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su criterio interpretativo de 14 de julio de 2016, deben estar presentes dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión: a) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no cuantitativamente. b) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo. Es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la ley.
 - Asimismo, se considera que la solicitud no se encuentra justificada con la finalidad de la ley cuando la solicitud no se fundamente 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 o conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.
 - El solicitante ha formulado hasta la fecha las siguientes peticiones de información:
 - 13 de febrero de 2017.** “Solicito tener acceso al listado y descripción de los permisos de exportación denegados por la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes de Patrimonio Histórico Español de los últimos cinco años. Solicito que la información sea enviado en formato reutilizable”
 - 30 de mayo de 2017.** “Solicito tener acceso al listado y descripción de los permisos de exportación a los que la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes de Patrimonio Histórico Español ha dado su visto bueno o de los que ha emitido una resolución favorable entre los años 2012 y 2016, ambos incluidos, con la decisión argumentada. En su defecto, y en el supuesto de que no se disponga de dicha información tan pormenorizada, o dicha petición exija una reelaboración, solicito el número total de casos estudiados por la Junta en el mismo espacio temporal, con una diferenciación entre el número de permisos favorables y desfavorables emitidos por año. Solicito que la información sea enviada en formato reutilizable”
 - 1 de junio de 2017.** “Solicito conocer el contenido del informe realizado por la Directora Nacional del Museo de Artes Decorativas acerca del bien exportable denominado “Cabinet alemán atribuido a Strohmair” que se tuvo en cuenta por parte de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de bienes del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes para declarar su inexportabilidad



en la Resolución de 12 de diciembre de 2014 del Director General de Bellas Artes y Bienes Culturales, resolución recurrida y desestimado el recurso de alzada en la Resolución de 22 de junio de 2015 del Secretario de Estado de Cultura”.

21 de junio de 2017. “Solicito tener acceso a un listado en el que se recoja la relación y descripción de bienes de los que se ha propuesto una declaración de inexportabilidad por parte de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español. Solicito este listado de todas aquellas propuestas emitidas en los años 2016, 2015, 2014, 2013 y 2012. Solicito que esta información sea remitida en un formato reutilizable (archivo .xls o similar)”

2 de enero de 2018. “Solicito tener acceso a un listado en el que se recoja la relación y descripción de bienes de los que se ha propuesto una declaración de inexportabilidad por parte de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español. Solicitado este listado de todas aquellas propuestas emitidas en el año 2017. Solicito que esta información sea remitida en un formato reutilizable (archivo xls o similar)”

2 de enero de 2018. “Solicito conocer el número de expedientes o permisos autorizados de exportación definitiva temporal o temporal con posibilidad de venta que emitió la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español en el año 2017. Solicito, en el caso de que se disponga de la información pormenorizada y no se requiera una reelaboración ulterior, conocer cuántos bienes se agruparon dentro de estos expedientes. Solicito que la información sea remitida en formato reutilizable”.

2 de enero de 2018. “Solicito tener acceso a un listado en el que se recoja la relación y descripción de bienes de los que se ha propuesto una declaración de inexportabilidad por parte de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español. Solicito este listado de todas aquellas propuestas emitidas en el año 2017. Solicito que esta información sea remitida en un formato reutilizable (archivo xls o similar)”

- Todas las anteriores han sido de muy diversa índole, y que, en algunos casos podrían haber sido compiladas entre sí en solicitudes formuladas con un criterio más racional, fueron recibidas en un lapso de un espacio temporal limitado y puntualmente contestadas por ese centro directivo.
- Es fundamental señalar que, en la misma fecha de la solicitud a la que se hace referencia en esta resolución, se han registrado en el portal de transparencia otras cuatro preguntas del mismo solicitante:

22 de marzo de 2018. “Solicito tener acceso a un listado que recoja los datos relativos a las obras cuya exportación (definitiva y temporal con posibilidad de venta) se denegó en el año 2017. Solicito conocer los datos relativos a la catalogación de las obras aportados por los solicitantes. Solicito que de estos bienes se incluya un campo en el que se transcriba la fundamentación en base a la cual el Director General de Bellas Artes resolvió denegar la solicitud de exportación”



22 de marzo de 2018. “Solicito tener acceso a una tabla que recoja el número total de bienes a los que se les haya concedido la exportación entre los años 2008 y 2016, diferenciando el número total de cada año. La expresión “bienes a los que se les haya concedido la exportación” es la utilizada en la respuesta a la pregunta enviada por este mismo solicitante y registrada con el número de expediente 001-019750 de 2 de enero de 2018. En el año 2017, según esa misma respuesta fueron 16.880 bienes. Solicito que la información desagregue los bienes entre exportaciones definitivas, temporales y temporales con posibilidad de venta”.

22 de marzo de 2018. “Solicito tener acceso a una tabla que recoja el número total de permisos de exportación concedidos entre los años 2008 y 2011, diferenciando por años. Solicito que la información desagregue los permisos entre exportaciones definitivas, temporales y temporales con posibilidad de venta. Solicito tener acceso a una tabla que recoja el número total de permisos de exportación concedidos entre años 2008 y 2011, diferenciando por años. Solicito que la información desagregue los bienes entre exportaciones definitivas, temporales y temporales con posibilidad de venta”

22 de marzo de 2018. “Solicito tener acceso a un listado que recoja los datos relativos a las obras cuya exportación (definitiva y temporal con posibilidad de venta) se denegó en los años 2008, 2009, 2010 y 2011. Solicito conocer los datos relativos a la catalogación de las obras aportados por los solicitantes. Solicito que de estos bienes se incluya un campo en el que se transcriba la fundamentación en base a la cual el Director General de Bellas Artes resolvió denegar la solicitud de exportación”.

- Este centro directivo estima que la presente solicitud, situada en el contexto de las otras once recibidas hasta el momento por el mismo solicitante, evidencia no sólo arbitrariedad o ausencia de criterio en su formulación sino, muy especialmente una nula conciliación en su esencia con los principios que inspiraron la Ley 19/2013.
- En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en la letra e) 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 solicitada en el expediente 001-022671, y en los expedientes 001-022669, 001-022667, 001-022665 y 001-022663.

3. A la vista de esta contestación, [REDACTED] presentó Reclamación ante este Consejo de Transparencia, con entrada el 2 de abril de 2018, al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, argumentando básicamente que:

- Las solicitudes con número de expediente 001-022671, 001-022669, 001-022667, 0001-022665 y 001-022663, se encuentran justificadas conforme al criterio interpretativo del CTBG del 14 de julio del 2016, pues no incurren en



ninguno de los dos elementos esenciales para la aplicación de la causa de inadmisión aducida.

- *Las solicitudes no son abusivas, al no sobrepasarse con ellas los límites del derecho al acceso a la información del solicitante, ni suponer un "riesgo" para los derechos de terceros, ni ser "contrarias a normas, costumbres o buena fe" En el caso de que las solicitudes requieran un tratamiento que obligue a "paralizar el resto de gestión de los obligados", debería explicarse qué criterios objetivos se aducen para acogerse a este criterio.*
 - *Las solicitudes están justificadas con la finalidad de la Ley de Transparencia, pues con ellas se pretende conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas, circunstancialmente si dichos criterios se han mantenido constantes en la última década, y someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.*
 - *Al recurrente le gustaría aclarar que las primeras solicitudes de acceso a la información, relacionadas por el obligado en la contestación (de fechas 13/02/2017, 30/05/2016 y 21/06/2017) se referían a informaciones de los últimos cinco años, ya que el solicitante consideró que dicha cifra sería la adecuada para la preparación de la información en el plazo máximo legal. En efecto el responsable público pidió una ampliación en un mes de la de la resolución por el volumen o la complejidad de la cuestión.*
 - *Seis meses después de resueltas las citadas solicitudes, en enero de 2018, el solicitante formula tres peticiones adicionales, pues pretende tener acceso a los datos del año anterior 2017. Dos meses después, en marzo, solicitudes que ocupan este recurso, el actual recurrente formula peticiones adicionales a cerca de la información de los años cinco años previos 2012. Con esto el solicitante quiere dejar constancia de la inexistencia de arbitrariedad en la formulación de las solicitudes o ausencia de criterio e su formulación. Se trata de la misma información, cuyo acceso se ha concedido, pedida para diferentes ejercicios.*
4. El día 4 de abril de 2018, se trasladó la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE para que presentase alegaciones. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 17 de mayo de 2018 y el mismo se reafirmaban los términos expuestos en su resolución de inadmisión y se añadía lo siguiente:
- *El solicitante se limita a afirmar en su reclamación que las solicitudes no son abusivas "al no sobrepasarse con ellas los límites del derecho al acceso a la información", sin apoyar esta afirmación en ningún dato objetivo. Por el contrario, este centro directivo ha tenido ocasión de recordar al solicitante todas las solicitudes recibidas hasta la fecha. La nueva remesa de solicitudes objeto de reclamación revisten un carácter abusivo a juicio de esta Dirección General no sólo independientemente consideradas, sino muy especialmente al ser puestas éstas en el contexto de una reiteración en el tiempo de preguntas de la misma naturaleza entre las que no media una diferencia sustancial.*



- *Indica asimismo el reclamante que las solicitudes "están justificadas con la finalidad de la Ley de Transparencia, pues con ellas se pretende conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas, circunstancialmente si dichos criterios se han mantenido constantes en la última década, y someter a escrutinio la acción de los responsables públicos". En este punto debe en primer lugar aclararse que los bienes sobre los que informa la Junta de Calificación de cara a su posible exportación, precisamente por el hecho de ser bienes del patrimonio histórico, son bienes únicos, diferentes e individualizados, por lo que muy difícilmente y solo a partir de listados de miles de bienes, una persona sin formación técnica específica en materias tan variadas como pintura, escultura, artes decorativas, numismática, etc., etc. puede extraer ningún tipo de conclusión acerca de si los criterios de las instituciones públicas "se han mantenido constantes en la última década", máxime cuando pese a haber formulado más de 12 preguntas en el portal de transparencia e incluso haberse entrevistado con el Director General de Bellas Artes y el Secretario de la Junta, en ningún momento ha preguntado si existen esos criterios ni cuáles son.*
- *Por otro lado y abundando en la cuestión del carácter técnico-científico de los informes de la Junta (organismo consultivo, no decisorio), debe recordarse que es la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español el órgano que tiene atribuida dicha discrecionalidad técnica. Sus vocales han sido nombrados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, entre personas de reconocida competencia en los distintos campos de actuación de la Junta, por lo que al tratarse de un órgano perito y técnico en la materia sus dictámenes gozan de una presunción de garantía, objetividad e imparcialidad, no siendo el núcleo de dicho contenido discrecional técnico revisable a partir de puros datos estadísticos. La existencia en el permiso de exportación de un núcleo de discrecionalidad técnica, no revisable ni siquiera en vía judicial o de recurso administrativo, resulta incontrovertida incluso en la jurisprudencia. Así por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 mayo 2002 (RJ 2002\6770), en su fundamento de derecho sexto, confirma dicho contenido discrecional del permiso de exportación al limitar su control a los elementos reglados de los actos discrecionales, señalando al respecto que supone "una potestad discrecional, esa autorización de la exportación, cuya decisión incumbe a la Administración".*
- *El reclamante alega asimismo que "el único criterio aducido por la Administración Pública es que las peticiones se podrían haber compilado con un criterio más racional", tratando de demostrar acto seguido que sus solicitudes han sido formuladas con una intención presidida por la consideración hacia la ingente tarea que estaba demandando de esta Administración, lo que siempre según su postura le ha llevado a formular sus peticiones de forma separada, escalonada y racionalmente.*
- *Según aduce el recurrente, "se podría haber pedido en una única solicitud toda la información que obra en poder del Ministerio de Cultura acerca de las*



denegaciones y permisos de exportación, lo cual, dado que al obligado le supondría una mayor labor de recopilación y agregación, no hubiese sido posible sin sobrepasar los plazos legalmente establecidos." Es decir, que el propio solicitante de la información está reconociendo que de haber compilado todas sus peticiones en una sola, ello hubiera supuesto un trabajo tal, que no sería asumible, y en consecuencia, abusivo.

- En este punto, este centro directivo considera pertinente la relación del desglose no sólo de las preguntas objeto de las diferentes reclamaciones, sino de todas las formuladas por el solicitante hasta la fecha, en el entendimiento de que la visión en conjunto de "todas ellas permitirá comprobar con mayor facilidad si efectivamente las mismas han sido formuladas con un criterio ordenado encaminado a facilitar la tarea de esta Administración:

13 de febrero de 2017. "Solicito tener acceso al listado y descripción de los permisos de exportación denegados por la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes de Patrimonio Histórico Español de los últimos cinco años. Solicito que la información con la decisión argumentada sea enviado en formato reutilizable".

30 de mayo de 2017. "Solicito tener acceso al listado y descripción de los permisos de exportación a los que la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes de Patrimonio Histórico Español ha dado su visto bueno o de los que ha emitido una resolución favorable entre los años 2012 y 2016 ambos incluidos, con la decisión argumentada. En su defecto, y en el supuesto de que no se disponga de dicha información tan pormenorizada, o dicha petición exija una reelaboración, solicito el número total de casos estudiados por la Junta en el mismo espacio temporal, con una diferenciación entre el número de permisos favorables y desfavorables emitidos por año. Solicito que la información sea enviada en un formato reutilizable".

1 de junio de 2017. "Solicito conocer el contenido del informe realizado por la Directora Nacional del Museo de Artes Decorativas acerca del bien exportable denominado "Cabinet alemán atribuido a Strohmair" que se tuvo en cuenta por parte de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de bienes del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes para declarar su inexportabilidad en la Resolución, de 12 de diciembre de 2014, del Director General de Bellas Artes y Bienes Culturales, resolución recurrida y desestimado el recurso de alzada en la Resolución de 22 de junio de 2015, del Secretario de Estado de Cultura".

21 de junio de 2017. "Solicito tener acceso a un listado en el que se recoja la relación y descripción de bienes de los que se ha propuesto una declaración de inexportabilidad por parte de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español. Solicito este listado de todas aquellas propuestas emitidas en los años 2016, 2015, 2014, 2013 y 2012. Solicito que esta información sea remitida en un formato reutilizable (archivo .xls o similar)".



2 de enero de 2018. "Solicito tener acceso a un listado en el que se recoja la relación y descripción de bienes de los que se ha propuesto una declaración de inexportabilidad por parte de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español. Solicito este listado de todas aquellas propuestas emitidas en el año 2017. Solicito que esta información sea remitida en un formato reutilizable (archivo .xls o similar)".

2 de enero de 2018. "Solicito conocer el número de expedientes o permisos autorizados de exportación definitiva, temporal o temporal con posibilidad de venta que emitió la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español en el año 2017. Solicito, en el caso de que se disponga de la información pormenorizada y no se requiera una reelaboración ulterior, é:ono~er cuántos bienes se agruparon dentro de estos expedientes. Solicito que la información sea remitida en un formato reutilizable".

2 de enero de 2018. "Solicito tener acceso a un listado en el que se recoja la relación y descripción de bienes de los que se ha propuesto una declaración de inexportabilidad por parte de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español. Solicito este listado de todas aquellas propuestas emitidas en el año 2017. Solicito que esta información sea remitida en un formato reutilizable (archivo .xls o similar)".

22 de marzo de 2018. Solicito tener acceso a un listado que recoja los datos relativos a las obras cuya exportación (definitiva y temporal con posibilidad de venta) se denegó en el año 2017. Solicito conocer los datos relativos a la catalogación de las obras aportados por los solicitantes. Solicito que de estos bienes se incluya un campo en el que se transcriba la fundamentación en base a la cual el Director General de Bellas Artes resolvió denegar la solicitud de exportación".

22 de marzo de 2018. Solicito tener acceso a una tabla que recoja el número total de bienes a los que se les haya concedido la exportación entre los años 2008 y 2016, diferenciando el número total de cada año. La expresión "bienes a los que se les haya concedido la exportación" es la utilizada en la respuesta a la pregunta enviada por este mismo solicitante y registrada con el número de expediente 001-019750, de 2 de enero de 2018. En el año 2017, según esa misma respuesta, fueron 16.880 bienes. Solicito que la información desagregue los bienes entre exportaciones definitivas, temporales y temporales con posibilidad de venta".

22 de marzo de 2018. Solicito tener acceso a una tabla que recoja el número total de permisos de exportación concedidos entre los años 2008 y 2011, diferenciando por años. Solicito que la información desagregue los permisos entre exportaciones definitivas, temporales y temporales con posibilidad de venta. Solicito tener acceso a una tabla que recoja el número total de permisos de exportación concedidos entre los años 2008 y 2011, diferenciando por años.



Solicito que la información desagregue los bienes entre exportaciones definitivas, temporales y temporales con posibilidad de venta.

22 de marzo de 2018. Solicito tener acceso a un listado que recoja los datos relativos a las obras cuya exportación (definitiva y temporal con posibilidad de venta) se denegó en los años 2008, 2009, 2010 y 2011. Solicito conocer los datos relativos a la catalogación de las obras aportados por los solicitantes. Solicito que de estos bienes se incluya un campo en el que se transcriba la fundamentación en base a la cual el Director General de Bellas Artes resolvió denegar la solicitud de exportación".

22 de marzo de 2018. Conocer las cifras de bienes sobre los que se adoptó una medida cautelar de inexportabilidad en los años 2008, 2009, 2010 y 2011."

- Como puede fácilmente deducirse, la satisfacción de una respuesta para toda esta pléyade de preguntas formuladas de la forma en que acaba de citarse ha supuesto para esta Dirección General un uso de recursos humanos y de tiempo que ha entorpecido la gestión ordinaria del trabajo que este centro tiene asignado, generando en ocasiones el bloqueo absoluto de un servicio que no tiene la satisfacción de este tipo de cuestiones entre las funciones atribuidas por ley.
- Independientemente de la saturación en los servicios que la contestación esta serie de preguntas ha supuesto con carácter general, cabe formular consideraciones específicas relativas al carácter abusivo de las cinco últimas preguntas del solicitante que han motivado las consiguientes reclamaciones. Así, si bien la primera de ellas referida a "datos relativos a las obras cuya exportación (definitiva y temporal con posibilidad de venta) se denegó en el año 2017" podría contestarse, no ocurre lo mismo con las restantes, en las que el solicitante reclama información sobre bienes en años anteriores a 2012. Debe aclararse en este punto que cualquier información referida a años anteriores a éste no puede proporcionarse detallando bien a bien, ya que hasta el cambio al nuevo sistema telemático de emisión de permisos {realizado en el año 2012}, la información que se recogía en la base de datos se agrupaba por permisos efectivamente emitidos, no bien a bien {en un mismo permiso se puede autorizar la exportación de varios bienes, constando en esos casos en la base de datos primitiva tan solo la referencia "según relación adjunta"}. Por ello, una respuesta como la que se pretende supondría el examen uno a uno de todos y cada uno de los expedientes, tarea imposible de llevar a la práctica sin el colapso absoluto de varias jornadas de trabajo de toda una Subdirección General, por no decir, que al tratarse de expedientes tramitados hace más de 5 años, éstos ya no se encuentran disponibles en la propia Subdirección que los tramitó, sino en el Archivo Central de la Secretaría de Estado de Cultura, por lo que, para poder proceder a su revisión manual habría que hacer una petición masiva de consulta a dicho archivo lo que supondría el movimiento de, aproximadamente, 200 cajas de documentación.



- *Por estos motivos, este centro directivo se reafirma en su consideración de que las preguntas sobre las que se formula la reclamación no sólo no han versado necesariamente sobre la materia que el reclamante pretende, sino que han sido formuladas con arbitrariedad, revistiendo un carácter abusivo inconciliable además con la finalidad de la ley en tanto que las solicitudes no parecen haberse fundamentado 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 o conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

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

3. Asimismo, la LTAIBG establece, en su artículo 18, diversos supuestos que permiten inadmitir una solicitud de acceso a la información, entre ellos, cuando resulta repetitiva o abusiva, según dispone su apartado 1. e).

En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno emitió, en fecha 14 de julio de 2016, en virtud de las prerrogativas concedidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, el Criterio Interpretativo nº 3, que delimita el alcance del concepto de solicitud de información que tenga carácter repetitivo o abusivo, en los siguientes términos:

1.1. **Respecto a la solicitud de información manifiestamente repetitiva**

Gramaticalmente, se define como aquella que lleva a decir o resolver algo que ya se ha dicho o resuelto anteriormente.



En los términos de la Ley, para que la solicitud pueda ser inadmitida, se requiere. A) Que sea repetitiva y B) Que esta característica sea manifiesta. Por lo tanto, y toda vez que es requisito derivado de los términos en los que se pronuncia la Ley que la solicitud sea, no sólo repetitiva sino que lo sea manifiestamente, procede interpretar qué se entiende por solicitud manifiestamente repetitiva:

Una solicitud será **MANIFIESTAMENTE repetitiva** cuando de forma patente, clara y evidente:

— Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18.

En todo caso, la repuesta debe haber adquirido firmeza por el transcurso de los plazos de reclamación o recurso contencioso-administrativo sin que éstos se hubieran interpuesto o cuando, habiéndose presentado, hubieran sido definitivamente resueltos y la denegación o inadmisión hubiese sido avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente competente o por el órgano judicial correspondiente.

— Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos. En estos casos, deberá justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos.

— El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante.

— Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en periodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación.

— Cuando fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de información.

Para mayor claridad, pueden tenerse en cuenta las siguientes reglas complementarias:



- Cuando se trate de peticiones cuyo texto sea coincidente, habrá de tenerse en cuenta que, en ningún caso, la concurrencia de varios demandantes solicitando una misma información ha de considerarse reiterativa por la simple coincidencia del texto, que puede deberse a la aprobación de modelos, formularios o plantillas facilitadoras del ejercicio de derecho de acceso individual respecto a cuestiones que pueden afectar a una o varias personas o bien a colectivos. En estos casos, es obligatorio considerar cada peticionario individualmente.
- Si la petición es colectiva y entre los que la suscriben hubiera uno o varios peticionarios que ya hubieran presentado anteriormente una solicitud susceptible de ser considerada reiterativa de acuerdo con los supuestos arriba mencionados, solamente se aplicará la causa de inadmisión a dicha o dichas personas, continuando la tramitación respecto al resto.
- Hay que tener en cuenta que, por tratarse de un acto que pone fin al procedimiento, la respuesta a la solicitud habrá de ser motivada. La motivación incluirá la referencia a la respuesta o respuestas anteriores de las que trae causa la decisión de inadmitir.

1.2. 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.

Por su importancia, debe mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo, dictada en el recurso de casación 75/2017, que se pronuncia en los siguientes términos: "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) 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 el presente caso, la Administración sostiene que el mismo solicitante ha tramitado muchas solicitudes de inexportabilidad de bienes tanto en el año 2017 como en lo que va de año 2018. En concreto, el 22 de marzo de 2018 tramitó 5 solicitudes sobre este mismo asunto.

Por su parte, el Reclamante afirma que *las solicitudes no son abusivas, al no sobrepasarse con ellas los límites del derecho al acceso a la información del solicitante, ni suponer un "riesgo" para los derechos de terceros, ni ser "contrarias a normas, costumbres o buena fe", están justificadas con la finalidad de la Ley de Transparencia, pues con ellas se pretende conocer bajo qué criterios actúan las instituciones pública y se trata de la misma información, cuyo acceso se ha concedido, pedida para diferentes ejercicios.*

4. Teniendo en cuenta lo anterior, a nuestro juicio, no se aprecia la existencia de la causa de inadmisión invocada que, recordemos, debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública.

Esto es así porque *per se* no constituye una solicitud repetitiva el hecho de presentar 7 solicitudes el mismo año o 4 en un periodo de 3 meses o incluso 5 el mismo día, siempre que se refieran a contenidos diferentes y persigan efectivamente, el control de la actividad pública y la rendición de cuentas.

Todas las solicitudes del año 2017 no interfieren, en cuanto a tramitación y utilización de medios, en las realizadas en el año 2018. De estas últimas, 3 han sido presentadas el mismo día de enero y otras 5, de las que trae causa este procedimiento, han sido presentadas más de 2 meses después de presentadas las anteriores. Por tanto, tampoco deben verse afectadas por la causa de repetitividad a que alude la norma. Es indiferente que se presenten 5 solicitudes en un mismo día, que una sola solicitud con todas las peticiones agrupadas. En estos casos, la Administración tiene la potestad de acumularlas todas en una sola resolución, conforme permite el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: *El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno.*

En cuanto a la posible existencia de un abuso en las solicitudes del año 2018, en las cuales el solicitante reclama la información referida a los años anteriores a éste, la Administración afirma que *no puede proporcionarse detallando bien a bien, ya que hasta el cambio al nuevo sistema telemático de emisión de permisos (realizado en el 2012), la información que se recogía en la base de datos se*



agrupaba por permisos efectivamente emitidos, no bien a bien (en un mismo permiso se puede autorizar la exportación de varios bienes, constando en esos casos en la base de datos primitiva tan solo la referencia “según relación adjunta”). Por ello una respuesta como la que se pretende supondría el examen uno a uno de todos y cada uno de los expedientes, tarea imposible de llevar la práctica sin el colapso absoluto de varias jornadas de trabajo de toda una Subdirección General, por no decir, que al tratarse de expedientes tramitados hace más de 5 años, éstos ya no se encuentran disponibles en la propia Subdirección que los tramitó, sino en el Archivo Central de la Secretaría de Estado de Cultura, por lo que, para proceder a su revisión manual habría que hacer una petición masiva de consulta a dicho archivo lo que supondría el movimiento de, aproximadamente, 200 cajas de documentación.

Así las cosas, sí constituye causa de inadmisión de las solicitudes de acceso cuando éstas puedan llegar a colapsar, por su volumen, los servicios al ciudadano y provocar una desatención de las funciones que normalmente tiene encomendadas la Administración, por suponer un esfuerzo desproporcionado en relación a los medios materiales y humanos de que se dispone. En este sentido, si los documentos ya no se encuentran en soporte automatizado, sino en soporte papel, la búsqueda de la información, efectivamente, puede llevar dilatadas jornadas de trabajo para las cuales se debe destinar un personal que en el Ministerio, como en el resto de la Administración, es ciertamente escaso. Tratándose de un excesivo volumen de documentos, con el examen uno a uno de todos y cada uno de los expedientes hasta encontrar lo realmente requerido, este es un efecto negativo real, no hipotético.

Añadido a lo anterior, las solicitudes planteadas deben analizarse desde la perspectiva del control de la acción de la Administración y la rendición de cuentas por las decisiones públicas, toda vez que, en no pocas ocasiones como ha quedado destacado en los antecedentes de hecho y atendiendo al tipo de información requerida, ciertamente podría cuestionarse su utilidad para garantizar el interés común en conocer la actuación pública, poder participar en la misma y exigir responsabilidades por las decisiones de los organismos públicos; todos ellos, pilares fundamentales y *ratio iuris* de la LTAIBG. Así, debe recordarse que es la protección del interés general en la transparencia pública, como bien común de nuestra sociedad, la que debe prevalecer frente a solicitudes de información que persiguen otros intereses, de carácter privado o profesional, que no encajan en la finalidad perseguida por la LTAIBG y, por tanto, no pueden ser considerados superiores.

A este respecto, debe destacarse que, analizadas las solicitudes presentadas, a las que la Administración hace referencia expresa, el reclamante solicita tener acceso a *un listado, una tabla*, un concreto nivel de desagregación o, incluso, que *de estos bienes se incluya un campo en el que se transcriba la fundamentación en base a la cual el Director General de Bellas Artes resolvió denegar la solicitud de exportación*”. Todo ello hace pensar que el solicitante espera recibir información en la que ciertamente la Administración ha debido dedicar cierto- cuando no



elevando- esfuerzo para proporcionársela según lo requerido. Así, hay que recordar que la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, razona que *“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 esta 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”*.

Y la Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional señala 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 efecto no deseado hay que añadir el hecho de que si los documentos se encuentran actualmente en el Archivo Central de la Secretaría de Estado de Cultura, resulta de aplicación la disposición Adicional Primera, apartado 2, de la LTAIBG, que señala lo siguiente: *Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.*

Este Consejo de Transparencia, en virtud de las potestades conferidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, ha elaborado el Criterio Interpretativo CI/008/2015, de 12 de noviembre, que analiza el precepto invocado en los siguientes términos:

Hay que tener en cuenta, finalmente, que la excepción prevista en la LTAIBG no realiza una enumeración taxativa de los procedimientos o áreas de actuación que cuentan con regímenes específicos, para no provocar, por ello, lagunas o introducir rigideces indebidas en el ordenamiento jurídico. Los regímenes mencionados en el apartado tres de su disposición adicional primera -el régimen específico de acceso a la legislación medioambiental, contenido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y el previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público- lo son a título de ejemplo y admiten la consideración de otros sectores, entre ellos estaría el contenido en los artículos 23 a 32 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que establece el sistema de Archivos de la Administración General del Estado o las disposiciones que, en concreta normativa específica, prevean la reserva en el acceso cuando se den determinados condicionantes (secretos oficiales, secreto estadístico) y algunos otros.

Por tanto, en base a los argumentos indicados anteriormente, 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 2 de abril de 2018, contra la Resolución del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, de fecha 23 de marzo de 2018.

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

