



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-020605

N/REF: R/0108/2018 (100-000477)

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 28 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 JUSTICIA, 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 Justicia 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

2. Mediante Resolución de 22 de febrero de 2018, el MINISTERIO DE JUSTICIA contestó a [REDACTED] en los siguientes términos:

reclamaciones@consejodetransparencia.es



Una vez analizada la solicitud, esta Subsecretaría de Justicia resuelve conceder el acceso a la información solicitada que se adjunta en Anexo indicando que los datos que se aportan están referidos a la clasificación económica 22601-Atenciones protocolarias y representativas- de los Presupuestos Generales del Estado, no constando en la actualidad gastos aplicables a la clasificación económica 22611- Gastos protocolarios y representativos derivados de actos institucionales-.

3. Ante esta respuesta, [REDACTED] presentó Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con entrada el 28 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 Justicia me remite un archivo con los gastos totales de esas partidas para cada uno de los departamentos del Ministerio pero únicamente desglosado por persona. Como especifico 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 Justicia.

4. El mismo día 28 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 JUSTICIA para que se formularan las alegaciones oportunas. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 26 de marzo y en el mismo se señalaba lo siguiente:

Analizada la solicitud, esta Subsecretaría de Justicia a la vista de la amplia y desagregada información que se requería, se planteó inadmitir a trámite la solicitud en aplicación del artículo 18.1.c) de la citada Ley de Transparencia, debido a la imposibilidad de facilitar la información solicitada sin llevar a cabo una laboriosa reelaboración previa por la escasez de datos que se podían extraer de las aplicaciones informáticas y de la numerosa documentación existente entre facturas, tickets y justificantes de los gastos imputados a estos conceptos entre los años 2012 a 2017.

No obstante, a efectos de cumplir con las disposiciones de la Ley de Transparencia, esta Subsecretaría resolvió el pasado 23 de febrero de 2018 conceder la información relativa a los gastos imputados desglosada por alto cargo y ejercicio presupuestario, tal y como se extraen de las aplicaciones informáticas



en las que se gestionan dichos gastos de atenciones protocolarias y representativas de cada una de las cajas pagadoras, procediendo a informar asimismo que los datos aportados estaban referidos únicamente a la clasificación económica 22601-Atenciones protocolarias y representativas-, no constando gastos imputados en la clasificación económica 22611-Gastos protocolarios y representativos derivados de actos institucionales para los periodos solicitados.

Con fecha 8 de marzo de 2018 tuvo entrada en el Ministerio de Justicia una reclamación presentada por el interesado ante el Consejo de Transparencia en la que manifiesta su disconformidad con la resolución recaída toda vez que su solicitud estaba referida a un nivel detallado y desglose de gastos y no de importes totales.

Al respecto hay que señalar que la propia Ley de Transparencia en su artículo 18.1 establece las causas por las que la solicitud puede ser inadmitida a trámite mediante resolución motivada, entre las que se encuentra en el punto c) la necesidad de realizar una acción previa de reelaboración, evitando así un uso abusivo con cargo a los fondos públicos y con capacidad de paralizar el funcionamiento de los servicios administrativos.

En este sentido, si bien en principio se consideró que dicha solicitud podría ser inadmitida en aplicación de este artículo 18.1.c) al entender que la información solicitada requería de una laboriosa acción previa de reelaboración, finalmente, se concedió la información solicitada facilitando los importes totales imputados a cada alto cargo y año. De este modo, se pone de manifiesto que la acción previa de reelaboración persiste en cuanto a que, para dar la respuesta que solicita el ciudadano no se requiere realizar un mínimo tratamiento de los datos extraídos sino que, para alcanzar el nivel de desglose solicitado, debe volver a elaborarse la información que consta en formato reutilizable en las aplicaciones informáticas y en los soportes complementarios.

Asimismo, debería incorporarse, para atender a la solicitud de información tal y como está formulada, la información de todas y cada una de las facturas, tickets o justificantes de todos los gastos que fueron imputados a estos conceptos desde el 1 de enero de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2017 y cotejarla después para su puesta a disposición del ciudadano, lo que supone a todas luces un uso abusivo e injustificado de los fondos públicos como ya se ha indicado anteriormente.

Esta acción previa de reelaboración para dar respuesta al ciudadano con el nivel de desglose solicitado supone para esta Subsecretaría un perjuicio en el normal funcionamiento de los servicios al destinar los escasos recursos humanos de los que disponemos a realizar esta laboriosa tarea.

Por último cabe añadir que, puestas de manifiesto las carencias indicadas para facilitar la información de las aplicaciones informáticas, y para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley de Transparencia, desde esta Subsecretaría se manifiesta al voluntad de cumplimentar todos los campos necesarios de cada uno de los gastos que se imputen en estos conceptos para que, de ahora en adelante, puedan estar disponibles sin necesidad de elaboración previa y facilitarse de forma desagregada en futuras solicitudes de idéntico o similar asunto.



5. A la vista del escrito de alegaciones y en aplicación del art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de 2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se procedió a dar trámite de audiencia al interesado para que alegara lo que estimara conveniente.
En escrito de respuesta al trámite de audiencia, con entrada el 13 de abril de 2018, el reclamante señaló lo siguiente:

Ante las alegaciones remitidas por el Ministerio de Justicia, defiendo mi derecho a conocer esa información pública. El ministerio argumenta que es imposible facilitar los datos por la escasez de datos que se pueden extraer de las aplicaciones informáticas. Al margen que el ministerio no detalla el tipo de desglose y cómo está estructurada la información en las bases de datos públicas, me resulta difícil entender que no exista un registro digital de todos los gastos que se llevan a cabo en el Ministerio, más teniendo en cuenta las obligaciones presupuestarias y de contabilidad que existen para la Administración General del Estado.

Además, tal y como me envían la información, queda patente que las cifras que me proporcionan parten de una base de datos con un mayor desglose. Justicia argumenta que para darme respuesta "debe volver a elaborarse la información que consta en formato reutilizable en las aplicaciones informáticas y en los soportes complementarios". En esa sentencia, el Ministerio deja en el aire si esa información ya consta en formato reutilizable o si habría que elaborarla en formato reutilizable. Tal y como específico en mi solicitud de información, solicito los datos en formato reutilizable O tal y como constan en los registros públicos para evitar cualquier labor de reelaboración. Por tanto, si el Ministerio considera que tendría que reelaborar la información para hacerla reutilizable, simplemente les pido que me compilen la información que hay y que me la envíen tal y como consta en los registros públicos.

Asimismo, esta argumentación del Ministerio choca con las respuestas que me han dado otros Ministerios en los que sí se me ha proporcionado la información desglosado por los apartados que pido: descripción, alto cargo, fecha e importe. Por tanto, exijo mi derecho a conocer una información que debería ser pública con el desglose indicado.

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. Cuestiones idénticas a las planteadas en la presente reclamación ya fueron analizadas por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el expediente R/0087/2018, en el que se razonaba lo siguiente:

“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.

Aplicados estos razonamientos al caso que nos ocupa, debe concluirse que, tal y como indica expresamente el MINISTERIO DE JUSTICIA, la información que se ha proporcionado se corresponde con la incluida en las aplicaciones informáticas en las que se gestionan los gastos que se solicitan por parte de cada una de las cajas pagadoras. Por lo tanto, los datos que se proporcionan son los disponibles en las herramientas con las que se realiza la gestión de los gastos por parte de las unidades competentes. Es decir, se trata de la información disponible y en el formato en que lo está.

Por lo tanto, y en atención a los argumentos reseñados en el expediente que figura como antecedente y que ya han sido señalados, la presente reclamación debe ser desestimada.

Finalmente, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno quiere resaltar lo manifestado por el MINISTERIO DE JUSTICIA en el sentido de los trabajos que va a llevar a cabo al objeto de que los instrumentos de gestión económica y contable con los que cuenta se adapten al nivel de desglose detallado por el



solicitante- y que, como él mismo señala, ya utilizan otros Departamentos- de tal manera que la gestión económico-administrativa confluya con la rendición de cuentas por la actuación pública que propugna la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 28 de febrero de 2018, contra la Resolución de 22 de febrero de 2018 del MINISTERIO DE JUSTICIA.

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

