



Resolución 922/2021

S/REF:

N/REF: R/0922/2021; 100-006004

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Política Territorial

Información solicitada: Comunicaciones de acuerdos de entidades locales sobre puestos de arquitecto

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 26 de septiembre de 2021 a la DELEGACIÓN DEL GOBIERNO DE CASTILLA-LA MANCHA (MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

(...)

Que el compareciente ha detectado que se habrían realizado convocatorias para cubrir plazas de arquitecto funcionario sin aprobación previa de una Oferta de Empleo Público y

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

ello a partir de la sentencia 99/2016, de 1 de febrero de 2016 en la que se aborda la ilegalidad de los arquitectos honoríficos

Solicita: Copia digital de las comunicaciones de acuerdos de las entidades locales en las que se da cuenta a la Delegación del Gobierno en cada Subdelegación, en base al deber del art. 56.1 de la ley de bases de régimen local, de la aprobación y/o modificación de una Oferta de Empleo Público concerniente a una plaza de funcionario arquitecto.

Ídem, de la convocatoria de una plaza de arquitecto funcionario.

Ídem del nombramiento de un arquitecto funcionario.

Todo ello desde la fecha del 1 de febrero de 2016 y en el ámbito de toda la comunidad autónoma.

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de respuesta, mediante escrito registrado el 4 de noviembre de 2021, interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

Falta de respuesta ante solicitud invocada al amparo de la ley de transparencia

3. Con fecha 5 de noviembre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL, al objeto de que formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 16 de noviembre de 2021 se recibió escrito con el siguiente contenido:

(...)

En el ámbito de competencias de esta Dirección General, atendiendo a la solicitud realizada por ese Consejo, este centro directivo traslada a continuación las siguientes alegaciones:

Primero. La solicitud a la que hace referencia la Reclamación fue presentada por registro electrónico el 26 de septiembre de 2021, dirigida a la Delegación del Gobierno en Castilla-La Mancha.

Segundo. Recibida la reclamación, al no tener constancia este centro directivo de la presentación de la mencionada solicitud, se solicitó a la Delegación del Gobierno en

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

Castilla-La Mancha toda la documentación obrante en el expediente de la solicitud mencionada.

Tercero. Con fecha de 15 de noviembre de 2021 se recibe respuesta de la Delegación del Gobierno en Castilla-La Mancha adjuntando a la solicitud de D. XXXXXXXXX escrito dirigido al solicitante, de fecha 12 de noviembre de 2021 firmado por el Secretario General de la Delegación del Gobierno en Castilla-La Mancha y enviado por correo postal el día 15 de noviembre, indicando lo siguiente:

“En relación con su solicitud de información de:

“Copia digital de las comunicaciones de acuerdos de las entidades locales en las que se da cuenta a la Delegación del Gobierno, en cada subdelegación, en base al deber del art. 56.1 de la Ley de Bases de Régimen Local, de la aprobación y/o modificación de una Oferta de Empleo Público concerniente a una plaza de funcionario arquitecto, convocatoria de una plaza de arquitecto funcionario y del nombramiento de un arquitecto funcionario. Todo ello desde la fecha del 1 de febrero de 2016 y en el ámbito de la toda la comunidad autónoma”

Se comunica la imposibilidad física de esta Delegación del Gobierno de facilitar esos datos, debido a que aunque todos los ayuntamientos remitieran las actas, en rarísimos casos en éstas se detalla un único asunto, ni existe en la aplicación electrónica una forma de archivarlas o identificarlas por uno o varios de los múltiples asuntos que cada una de ellas contiene.

Lo que se traslada a los efectos oportunos”.

Cuarto. Esta Dirección General considera que la solicitud objeto de la reclamación debe ser inadmitida a trámite en virtud del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, puesto que para poder extraer la información que se solicita habría que revisar todas y cada una de las comunicaciones de todas las entidades locales sobre los actos y acuerdos de las mismas a la Delegación del Gobierno de Castilla-La Mancha, lo que supone una acción previa de reelaboración, imposible de llevarse a cabo tal como indica la propia Delegación del Gobierno en el escrito dirigido al solicitante, al contener las comunicaciones la referencia a varios asuntos y no poder identificarlas por uno o varios de los múltiples asuntos que cada una de ellas contiene.

Por otro lado, tal y como establece el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 “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” algo que resulta también imposible,

puesto que las comunicaciones las elaboran las entidades locales y no se indica ningún ayuntamiento en particular al que se pudiera dirigir la solicitud, sino que habría que dirigirla a todos ellos.

4. El 18 de noviembre de 2021 se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. No consta la presentación de alegaciones.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#) y en 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](#)³, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal según dispone su artículo 13, *"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"*.

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte". A la vez, acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

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

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se piden las comunicaciones de acuerdos de las entidades locales a la Delegación del Gobierno en cada Subdelegación relativos a la aprobación y/o modificación de la Oferta de Empleo Público de la plaza de funcionario arquitecto, de su convocatoria y nombramiento, desde el 1 de febrero de 2016 y de toda la comunidad autónoma.

El Ministerio requerido ha inadmitido la solicitud al considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

La Administración motiva la concurrencia de la citada causa en que (i) no existe en la aplicación electrónica una forma de archivarlas o identificarlas por uno o varios de los múltiples asuntos que cada una de ellas contiene; y, que (ii) para poder extraer la información que se solicita habría que revisar todas y cada una de las comunicaciones de todas las entidades locales sobre los actos y acuerdos.

4. En relación con la aplicación de la citada causa es preciso tener presente que nuestros Tribunales de Justicia ya han tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones sobre su interpretación y alcance, sentando una muy estricta doctrina jurisprudencial al respecto.

En este sentido, es obligado comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo 3530/2017, de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES: TS: 2017: 3530), en la que el Alto Tribunal ya establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG:

"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."

Y, en esa misma Sentencia, concluye sentando la siguiente doctrina en interés casacional:

“La 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.”

Posteriormente, en la STS 810/2020, de 3 de marzo, (ECLI: ES: TS: 2020: 810) volvió sobre la cuestión, manifestándose en los siguientes términos:

"Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.

La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976.

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del

Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración."

Y, en la STS 1256/2021, de 25 de marzo (ECLI: ES: TS: 2021: 1256), tras reproducir los razonamientos anteriores, precisó su entendimiento de lo dicho del siguiente modo:

"La Sala apreció en el indicado caso la necesidad de la acción previa de reelaboración de la información, y por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos."

Esta jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido recientemente acogida y particularizada por la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero (ECLI: ES: AN: 2022: 359), en cuyo fundamento de derecho tercero razona en los siguientes términos sobre el sentido del concepto de reelaboración:

«Cuando el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia habla de que se inadmitirán las solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración", no puede abarcarse los supuestos en los que la información se contenga en expedientes administrativos concretados por el solicitante, pues esto colisiona con el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros reconocido en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tal manera que si toda petición que conllevara extraer información de un expediente identificado que no esté ordenada fuera rechazada, el derecho a la información quedaría gravemente constreñido.

Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las

funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico».

Por otra parte, en relación con la aplicación de las citada causa cabe recordar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó en virtud de las potestades del artículo [38.2 a\) de la LTAIBG](#)⁶, el Criterio Interpretativo [CI/007/2015](#)⁷, de 12 de noviembre, en el que se recoge, que:

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

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.

6. Teniendo en cuenta la citada doctrina jurisprudencial y los precedentes resueltos por este Consejo, se han de considerar fundadas las razones alegadas por el Ministerio para aplicar la causa de inadmisión.

En primer término, se ha de señalar que, según manifiesta el Departamento ministerial, y este Consejo no tiene motivos para poner en duda, no existe en la aplicación electrónica una forma de archivar o identificar las comunicaciones de acuerdos de las entidades locales por

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁷ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

uno o varios de los múltiples asuntos que cada una de ellas contiene en la mayoría de los casos. Sostiene por tanto razonadamente que para poder extraer la información habría que revisar todas y cada una de las comunicaciones de todas las entidades locales sobre los actos y acuerdos. Estaríamos ante una compleja labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, sistematizar, y luego, facilitar tal información.

Finalmente, se ha de señalar que aunque en el citado Criterio de este Consejo se indica que no estaríamos ante un supuesto de reelaboración en el caso de información cuyo “volumen o complejidad” haga necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante, cabe recordar que también se reconoce que 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. A este respecto, hay que tener presente que aunque no se conoce el número de Ayuntamientos que han remitido las mencionadas comunicaciones de acuerdos sobre el puesto de arquitecto funcionario, teniendo en cuenta que la información se solicita en relación con toda la Comunidad Autónoma, podemos entender que el número de comunicaciones a revisar sería muy elevado.

7. A todo ello, cabe añadir que el Ministerio ha puesto de manifiesto que, además, ha resultado imposible remitir la solicitud a las entidades locales que han elaborado o generado la información, en aplicación del artículo 19.4 de la LTAIBG, argumentando que *las comunicaciones las elaboran las entidades locales y no se indica ningún ayuntamiento en particular al que se pudiera dirigir la solicitud, sino que habría que dirigirla a todos ellos.*

Dicho esto, hay que recordar que el citado artículo 19.1 de la LTAIBG dispone 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.*

En este sentido, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que comparte la argumentación esgrimida por el Ministerio, no es posible la remisión de solicitud al desconocer qué Ayuntamientos serían los que han enviado las comunicaciones de acuerdos que incluyeran entre sus asuntos la cuestión objeto de la solicitud de información en relación con el puesto de arquitecto funcionario.

Por todo lo expuesto, hay que considerar suficientemente justificada la aplicación de la causa de inadmisión y, en consecuencia, 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 4 de noviembre de 2021, frente al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁸](#), 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 octubre⁹](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹⁰](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>