



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-018392

N/REF: R/0536/2017 (100-000190)

FECHA: 28 de febrero de 2018

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 18 de diciembre de 2017, 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, con fecha 6 de noviembre de 2017, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE FOMENTO, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente documentación:

- *Este ciudadano formuló el 1 de agosto la petición de información 001-016776, cuyo tenor literal es el siguiente: "Quería conocer qué informes, trabajos, estudios, proyectos, pliegos y cualquier otro tipo de documentos han sido elaborados por la consultora pública Ineco para el Ministerio de Fomento. Me interesaba disponer de un listado de cada uno de estos encargos, desde el año 2009, si fuera posible, especificando el nombre del encargo, su fecha, y su coste.*
- *La petición de información fue inadmitida por el Ministerio, aludiendo a que requería reelaborar información, la cuestión implicaba un gran número de centros directivos, y existen dificultades para localizar la información entre los años 2009 y 2012. Al hilo de lo mismo, quería reformularles la cuestión, acotando mejor su contenido. Mi consulta se refiere a los estudios entregados por una empresa pública al Ministerio de Fomento, no al Grupo Fomento. Los centros directivos implicados serían por tanto las direcciones generales, secretarías de estado, subsecretarías y Secretaría General Técnica, esto es,*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



centros directivos que trabajan de forma coordinada dentro de la misma estructura y con el mismo presupuesto. Quedarían excluidas de la consulta las empresas públicas y organismos autónomos dependientes del Ministerio. En efecto creía que el Ministerio, dada la cantidad de estudios y encargos que subcontrata, debía disponer de alguna especie de registro centralizado de estudios externalizados.

- Del contenido de su respuesta se deduce que como tal, no existe siquiera por departamentos, salvo que lo haya interpretado mal, cosa que le agradecería me aclarase. Si, en efecto, el Ministerio carece de una base de datos de estudios externalizados, sí debe disponer de un registro de los contratos que formaliza. Es decir, para el objeto de esta pregunta, subsidiariamente bastaría con un listado de los contratos firmados desde el Ministerio de Fomento con Ineco, dado que el objeto de cada contrato ya identifica el estudio, proyecto, pliego o análisis que se encarga a dicha empresa de consultoría.
- En resumen, reformulo la pregunta para que los centros directivos sean únicamente los propios del Ministerio, les indico que si carecen de un registro de estudios externalizados subsidiariamente me aporten el listado de contratos formalizados con Ineco, y si incluso para ello hubiera problemas dentro del periodo requerido, les solicito me acoten ustedes a los años de los que dispongan la información.

2. Mediante Resolución de fecha 13 de diciembre de 2017, el MINISTERIO DE FOMENTO contestó a [REDACTED], indicándole que:

- Una vez analizada la solicitud, la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda considera que procede inadmitir dicha demanda de información, en base a lo preceptuado en el artículo 18. c de La Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
- Dicha reelaboración, resultaría compleja debido a:

-La ausencia de ficheros con datos conjuntos y homogéneos referentes a esta materia, de los que se pueda extraer directamente la información solicitada -La multiplicidad de centros directivos que tienen expedientes relacionados con esta información, aunque no se contemplen, en este caso, las sociedades públicas empresariales dependientes de este departamento

-La necesidad de desarrollar las labores de reelaboración en cada uno de los centros directivos que hayan trabajado con INECO en este periodo de tiempo.

3. El 18 de diciembre de 2017, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia escrito de Reclamación de [REDACTED], presentado al amparo del art. 24 de la LTAIBG, en el que manifestaba lo siguiente:

- Para su buen funcionamiento, el Ministerio de Fomento acostumbra a solicitar informes, proyectos, estudios y pliegos a la empresa pública Ineco, que está bajo su dependencia, cuenta con profesionales, y le factura por estos servicios. Este ciudadano solicitó al Ministerio de Fomento y su empresa pública Adif Alta



Velocidad el listado de informes realizados por Ineco para ellos. Adif facilito la información sin mayor problema, pero el Ministerio, denegó la misma al considerar que exigía un esfuerzo de reelaboración dados sus muchos centros directivos.

- En un esfuerzo por evitar errores de interpretación, este ciudadano se esforzó por replantear la solicitud, ofreciendo distintas alternativas para ser sustanciada y precisando que por lo que aquí se pregunta es por el Ministerio, excluidas sus empresas públicas y fundaciones. Pese a ello, el Ministerio persevera y mantiene que no puede precisar que encargos ha hecho a Ineco en los últimos años, pues para ello debería reelaborar la información de que dispone.*
 - La agregación de datos dispersos no equivale a una reelaboración de la información. Lo que se pide es un listado de los proyectos, con fecha y coste si puede ser. Nada voluminoso. Asumir que Fomento es incapaz de aportar algo tan sencillo es tanto como reconocer la posibilidad de que dos de sus direcciones generales sean capaces de realizar el mismo encargo a Ineco sin que ningún organismo central se percate de ello. Como mínimo los departamentos encargados de gestionar el presupuesto del Ministerio deben tener algún sistema de gestión contable que les permita conocer cuáles son los encargos hechos a cada contratista.*
4. Recibida la Reclamación, este Consejo de Transparencia trasladó, el 19 de diciembre de 2017, la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DE FOMENTO, a través de su Unidad de Información de Transparencia, para alegaciones. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 4 de enero de 2018, y en ellas, tras reiterar lo ya expresado en su Resolución anterior, añade que *se considera igualmente necesario hacer constar que el solicitante de la información lleva realizadas al Ministerio de Fomento y a las sociedades públicas empresariales dependientes del mismo, hasta el día de la fecha 388 preguntas de las que se le han contestado 368. En 299 casos ha habido concesión, en 22 concesión parcial, en 12 denegación y en 35 inadmisión. Los 20 expedientes no resueltos todavía, han tenido entrada en esta semana.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

- 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.
- La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de*



este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

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

3. En cuanto al fondo del asunto, la Administración deniega la información solicitada dado que, a su juicio, resulta de aplicación el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, según el cual *se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Esta causa de inadmisión, invocada expresamente por la Administración, debe ser interpretada conforme al Criterio Interpretativo CI/007/2015 de 12 de noviembre de 2015, elaborado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente conferidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, que se resume a continuación:

- *En primer lugar, es preciso señalar que el artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada. Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.*
- *En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.*
- *Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.*

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.



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

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

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

No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.

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

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

- III. Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: “Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”.



- IV. *En sentido contrario, sí sería aplicable el concepto de reelaboración en aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, debiendo en este caso ofrecerse la información en los formatos existentes.*

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

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

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

4. La mencionada causa de inadmisión también ha sido analizada por los Tribunales de Justicia, que se han pronunciado en el siguiente sentido:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo de Madrid y Sentencia en Apelación nº 47/2016, de 7 de noviembre de 2016, de la Audiencia Nacional: *"La interpretación del art. 18.1. c) de la Ley 19/2013 ha de hacerse atendiendo a que en ella se configura el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que "Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley" (Artículo 12), y a la Exposición de Motivos, conforme a la cual "el capítulo III (donde se insertan ambos preceptos, arts. 12 y 18 de la ley) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud.*

Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad".



(...) Al margen de disquisiciones sobre el concepto de la reelaboración de información que no influyen en el presente caso, donde no se impugnan los criterios interpretativos fijados por el CTBG, la recurrente no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición."

- 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 63/2016, dictada en Apelación, de 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" (...)*.
- Finalmente, debe recordarse también lo indicado por el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, *"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. (...)



5. A la vista de estos criterios, este Consejo de Transparencia entiende que no resulta de aplicación al presente caso la causa de inadmisión invocada, por los siguientes motivos:

- Ha quedado acreditado que el Ministerio es competente para ordenar y recibir los estudios, proyectos, pliegos y análisis elaborados y entregados por INECO a los que se refiere el Reclamante, por lo que dispone de los datos pretendidos.
- Por este trabajo, INECO, según lo indicado por el interesado en su escrito de reclamación y no ha sido discutido por el MINISTERIO DE FOMENTO, recibe una contraprestación económica. Por lo tanto, debe existir información contable que respalde la información solicitada.
- La LTAIBG reconoce en su art. 13 el derecho a acceder a información pública entendida 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, se reconoce tanto el derecho a acceder a *documentos* como a *información*.
- En relación con lo anterior, y dado el tipo de información que se solicita, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que la misma entronca directamente con la *ratio iuris* de la LTAIBG, concretamente, el conocimiento por parte de los ciudadanos del ejercicio de las funciones que tienen encomendadas los Organismos Públicos así como la rendición de cuentas por las decisiones que se adoptan.
- No pueden admitirse como válidas las escasas razones aportadas por el Ministerio para denegar el acceso, entre ellas *la ausencia de ficheros con datos conjuntos y homogéneos referentes a esta materia, dada la multiplicidad de centros directivos que tienen expedientes relacionados con esta información*. En efecto, podría ser necesaria una actividad previa de reelaboración si el Ministerio tuviera que acudir a organismos, unidades u órganos ajenos al Ministerio que debieran elaborar o recopilar la información para ponérsela a su disposición. Sin embargo, este no es el caso, ya que son las unidades internas del propio Ministerio las que poseen esa información, debiendo éste realizar una simple labor de recopilación y después facilitarla al Reclamante.

A este respecto, y en la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, ya mencionada, que tenía por objeto el recurso interpuesto por la Corporación de RadioTelevisión Española frente la resolución de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que estimaba que debía proporcionarse la información relativa a los gastos de España por participar en el festival de la canción de Eurovisión, indica lo siguiente:

(...)la recurrente no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición. La información que se solicita ha de encontrarse en los documentos contables y



presupuestarios de la entidad, y no se aprecia que para su suministro exija de una labor previa de reelaboración específica o someter a un tratamiento previo de la información con que se cuenta para obtener algo diferente de lo que se tiene, más allá de constatar las distintas partidas en que se contengan los datos de los gastos efectuados para participar en el festival de Eurovisión 2015, y en su caso la mera adición de las mismas.

Y ello con independencia de que sea la Unión Europea de Radio y Televisión y la Televisión Local del país organizador las se asignan la cuota de gastos de cada partida presupuestaria, la cuota de participación y la logística, pues ello no impide, en modo alguno, como con acierto indica el Consejo de Transparencia, "proporcionar la información solicitada, puesto que una vez asignados los cupos ó cuotas resultantes, RTVE debe conocer necesariamente qué parte le corresponde abonar", pues en caso contrario no podría hacer frente a tales gastos que tendrán también su asiento en los documentos contables;

- Finalmente, como indica el Tribunal Supremo, dada su naturaleza amplia, no cabe *aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.*

Por todos los argumentos antes indicado, debe entenderse que no resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada.

6. En conclusión, procede estimar la Reclamación presentada en los términos finalmente planteados en la última solicitud de acceso, de fecha 6 de noviembre de 2017, debiendo la Administración facilitar al Reclamante la siguiente información:

- *El listado de contratos firmados desde el Ministerio de Fomento con INECO referidos a los años 2009-2012 o, en su defecto, de los que dispongan información.*

En este último caso se deberá argumentar debidamente las razones por las que no se dispone de la totalidad de la información solicitada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 18 de diciembre de 2017, contra la Resolución del MINISTERIO DE FOMENTO, de fecha 13 de diciembre de 2017.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución.



TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el mismo plazo máximo de 10 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, 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