

Resolución RT 102/2022

N/REF: Expediente RT 0076/2022

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: La Rioja/ Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza pública

Información solicitada: Información sobre menores tutelados

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

Plazo de ejecución: 20 días hábiles

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó 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) y con fecha 17 de enero de 2022 la siguiente información:

“Número de menores tutelados por la administración del Gobierno de La Rioja que durante la tutela hayan sido objeto de investigación policial o judicial como posibles víctimas de cualquier tipo de delito contra la libertad e indemnidad sexuales desde el 1 de enero de 2010 hasta la actualidad. Solicito que esa información esté desglosada, en la medida de lo posible, por año, edad de las posibles víctimas, sexo, nacionalidad (españoles o extranjeros) y tipo de delito”.

2. Disconforme con la resolución dada por la administración a su solicitud, el reclamante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) a la que se da entrada el 15 de febrero de 2022, con número de expediente RT/0076/2022.

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

3. El 16 de febrero de 2022 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, al objeto de que pudieran presentarse las alegaciones que se considerasen oportunas. El 9 de marzo de 2022 se reciben las alegaciones de la administración autonómica, cuyo contenido es el siguiente:

"(...)

Con fecha 15 de febrero de 2022, el órgano competente para ello, la Dirección General de Servicios Sociales, emitió resolución por la que se estimaba parcialmente la solicitud de [REDACTED] respecto a los datos solicitados.

La resolución fue notificada al interesado el mismo día 15 de febrero de 2022, en la que se le comunicó el acceso a los datos solicitados en el año 2021 hasta la actualidad en relación a los/las menores que han sido objeto de investigación policial o judicial como posibles víctimas de abuso sexual, indicando número, sexo y edad de los/las mismos/as.

Para dar respuesta a esta reclamación, nos vamos a referir nuevamente al artículo 18 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno, que establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Así, teniendo en cuenta dicho precepto, la Administración denegó parcialmente la información solicitada, por no tener categorizados los expedientes de menores desde el 1 de enero de 2010 hasta la actualidad, en los términos solicitados.

Para determinar estos datos es necesario revisar uno a uno los expedientes, muchos de ellos archivados, además de no existir ningún registro informatizado de menores tutelados/das en relación con los procedimientos judiciales, suponiendo esto, una reelaboración de la información, por lo que resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno.

(...)

Sin embargo, hacer depender la resolución final de más de tres mil expedientes de menores, exige tener que revisar cada uno de ellos para poder ofrecer la información requerida, lo que constituye una acción previa de reelaboración en los términos fijados tanto por el Consejo de Transparencia como por los Tribunales de Justicia.

En lo referente a la petición de que la información solicitada esté desglosada por año, edad de las posibles víctimas, sexo, nacionalidad (españoles o extranjeros) y tipo de delito, nos

reiteramos en que los menores tutelados son personas sumamente vulnerables, como menores, y además por estar tutelados, y cuyos datos solicitados están altamente protegidos, y suponen un contenido claramente sensible, supondría un perjuicio para la intimidad e integridad de los referidos menores, la revelación de toda la información solicitada. Además, teniendo en cuenta, que pudiera haber investigaciones policiales o judiciales en instrucción, podría interferirse en las mismas.

Dada la vulnerabilidad de los menores tutelados, la información solicitada no puede disgregarse en los términos indicados en la solicitud de acceso a estos datos, para evitar que pueda inferirse indirectamente la identidad de los mismos”.

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 Gobierno², el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG³ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio⁵ vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
3. A tenor de lo dispuesto en su preámbulo, la LTAIBG tiene por objeto “ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”. De este modo, su artículo 12 reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la “información pública”, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

⁵ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

dicha norma legal. En este sentido, el artículo 13 de la LTAIBG define la “información pública” 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”.

La información solicitada por el reclamante se refiere a menores tutelados por la administración autonómica. La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia exclusiva en materia de “Protección y tutela de menores”, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8.1. 32 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja⁶. En conclusión, se trata de información pública, puesto que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, quien la ha elaborado en el ejercicio de las funciones que la ley reconoce a la administración autonómica en esta materia.

4. Como se ha indicado en los antecedentes la administración autonómica en sus alegaciones expone, al igual que había hecho en su resolución de 15 de febrero de 2022, que para atender la solicitud en los términos en que fue realizada resultaría necesario llevar a cabo una acción previa de reelaboración, recogida como una causa de inadmisión de solicitudes de derecho de acceso a la información pública de acuerdo con el artículo 18.1 c)⁷ de la LTAIBG.

Este Consejo aprobó, en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG, el criterio interpretativo CI/007/2015⁸, de 12 de noviembre, para delimitar el alcance de la noción de “reelaboración”.

La primera consideración que se induce del artículo 18 de la LTAIBG y de los diferentes argumentos contemplados en el CI/007/2015, de 12 de noviembre, se refiere al hecho de que el citado precepto legal enumera una serie de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información que se configuran como reglas, en el sentido de que se trata de normas que sólo pueden ser cumplidas o incumplidas. Partiendo de ello, la interpretación de las causas de inadmisión al caso concreto debe llevarse a cabo a través de la técnica de la subsunción, de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”. De acuerdo con ello, la forma de proceder en el presente caso consistirá, precisamente, en esclarecer si la información objeto de esta reclamación se trata de un supuesto de “reelaboración” -supuesto de hecho- a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG -consecuencia jurídica.

Este planteamiento debe ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa.

⁶ <https://www.boe.es/buscar/pdf/1982/BOE-A-1982-15030-consolidado.pdf>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

En este sentido hay que traer a colación el apartado 1 del Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017.

“(...) Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia 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. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos hay que interpretar el art. 13 de dicha Ley, de lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art. 82 de la Ley 30/1992)”.

El Tribunal Supremo también se ha pronunciado sobre esta causa de inadmisión. Así por ejemplo, la Sentencia de 16 de octubre de 2017 (recurso 75/2017), indicaba lo siguiente:

“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. (...)

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”.

Asimismo, debe citarse la Sentencia de 3 de marzo de 2020 (recurso 600/2018), que estableció lo siguiente:

“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”.

Por último, la STS de 25 de marzo de 2021 se pronunció en los siguientes términos:

“En el caso al que se refiere este recurso de casación, no puede apreciarse la existencia de una acción previa de reelaboración, y menos de cierta complejidad, pues a diferencia del supuesto examinado en la sentencia que acabamos de citar, la información a la que se refiere la solicitud de acceso no se encuentra dispersa y diseminada, sino toda ella se encuentra unificada en el mismo departamento ministerial y en el mismo registro (...)”

La comunidad autónoma, como se ha indicado en los antecedentes de esta resolución, ha argumentado *“no tener categorizados los expedientes de menores desde el 1 de enero de 2010 hasta la actualidad, en los términos solicitados”* y que para determinar estos datos *“es necesario revisar uno a uno los expedientes, muchos de ellos archivados, además de no existir ningún registro informatizado de menores tutelados/das en relación con los procedimientos judiciales”*. Se trata por tanto de un razonamiento ajeno al contenido de las sentencias citadas del Tribunal Supremo, en la medida en que la información no se encuentra diseminada entre

diferentes departamentos, sino que consta todo en el área de servicios sociales, ni resulta necesario retrotraerse excesivamente en el tiempo, ya que el reclamante solicita datos desde el año 2010, fecha relativamente reciente y en la que la digitalización de las administraciones, especialmente aquéllas que cuentan con mayores medios, como una comunidad autónoma, se encontraba muy extendida.

Asimismo, deben indicarse otras dos cuestiones. Primero, la Comunidad Autónoma de La Rioja ha aportado datos sobre el año 2021 que incluyen únicamente siete casos. Es decir, sí se dispone para fechas más recientes de esa información, que además no es muy numerosa, por lo que aunque no se pueda proporcionar la totalidad de los datos desde el año 2010 sí puede resultar posible conceder el acceso a datos de fechas más recientes. Segundo, alguna comunidad autónoma, como la de Castilla-La Mancha, sí que ha proporcionado los datos solicitados con la conformidad del reclamante (Resolución RT 57/2022, de 4 de julio). La información que se proporcionó al reclamante en el caso de esa reclamación incluía cinco columnas: año del auto judicial, año de nacimiento del menor, sexo del menor, nacionalidad y tipo de delito. Es decir, resultaría necesario añadir tres columnas para siete expedientes de menores en el año 2021, algo que no parece revestir ni excesiva dificultad ni la dedicación de muchos medios personales ni materiales. Si ha habido 7 casos en el año 2021, resulta fácil concluir que para el resto de años las cifras se situarán en parecidos guarismos. Castilla-La Mancha ha aportado datos de 59 supuestos desde el año 2010, por lo que resulta difícil pensar que La Rioja, con mucha menos población, pueda tener un número muy superior de supuestos.

En conclusión y en virtud de los documentos apartados, este Consejo considera que no procede admitir la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

5. Junto con la reelaboración, la comunidad autónoma argumenta que *“los menores tutelados son personas sumamente vulnerables, como menores, y además por estar tutelados, y cuyos datos solicitados están altamente protegidos, y suponen un contenido claramente sensible, supondría un perjuicio para la intimidad e integridad de los referidos menores, la revelación de toda la información solicitada”*.

A este respecto debe indicarse que los datos solicitados no incluyen los nombres y apellidos de las víctimas, por lo que identificarlas resultaría, a juicio de este Consejo, de enorme dificultad con la aportación de su edad, año de nacimiento y nacionalidad, que son los datos personales solicitados. Se trataría por tanto del supuesto contemplado en el artículo 15.4 de la LTAIBG, que establece que *“no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”*.

De acuerdo con todo lo anterior, este Consejo tampoco considera que resulte de aplicación el límite de la protección de datos personales del artículo 15⁹ de la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada, por versar sobre información pública en poder de un sujeto obligado por la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

SEGUNDO: INSTAR a la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja a facilitar en el plazo máximo de veinte días hábiles al reclamante la siguiente documentación:

- Número de menores tutelados por la administración del Gobierno de La Rioja que durante la tutela hayan sido objeto de investigación policial o judicial como posibles víctimas de cualquier tipo de delito contra la libertad e indemnidad sexuales desde el 1 de enero de 2010 hasta 31 de diciembre de 2021. La información se desglosará por año, edad de las posibles víctimas, sexo, nacionalidad (españoles o extranjeros) y tipo de delito.

TERCERO: INSTAR a la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 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*¹⁰, 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*¹¹.

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-Administrativa*¹².

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a15>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez