



AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN SÉPTIMA

Núm. de Recurso: 0000116/2023
Tipo de Recurso: APELACION
Núm. Registro General : 00116/2023
Apelante: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
Procurador [REDACTED]
Apelado: PUERTOS DEL ESTADO
Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

SENTENCIA EN APELACION

Ilmo. Sr. Presidente:
D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

Ilmos. Sres. Magistrados:
D. LUIS HELMUTH MOYA MEYER
D. JOSE FELIX MARTIN CORREDERA
D. FELIPE FRESNEDA PLAZA
D. JAVIER RODRIGUEZ MORAL
D^a. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

Madrid, a veintiuno de enero de dos mil veinticinco.

VISTO por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, el recurso de apelación núm. 116/2023, promovido por el Procurador de los Tribunales [REDACTED] en nombre y en representación de Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, contra la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Nueve dictada con fecha 13 de Septiembre de 2023 en el PO 8/2023.



Ha sido parte en autos la Administración demandada representada por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – El relato de hechos que ha dado lugar a la sentencia que ahora es objeto de apelación es el siguiente:

- Por [REDACTED] se presentó ante Puertos del Estado escrito por el que instaba a Puertos del Estado a entregar la relación del personal denominado fuera de convenio, desde el año 1992, hasta la fecha, del ente público Puertos del Estado, donde figurase la ocupación, puesto, categoría profesional o cualesquiera otra denominación, fecha de contratación y extinción en su caso, así como todas las convocatorias de empleo público, externas e internas, del personal fuera de convenio, desde el año 1992, hasta la actualidad, de dicho ente público, conteniendo: las bases de la convocatoria, cada una de las resoluciones del tribunal examinador, así como la oferta de empleo público que amparaba dicha convocatoria.

- Mediante resolución de fecha 5 de mayo de 2022 Puertos de Estado contestó denegando el acceso a la información solicitada por resultar desorbitada, abusiva y no justificada considerando la finalidad de transparencia prevenida en la Ley 19/2013.

- Ante la negativa a entregar la información solicitada, se interpuso reclamación al Consejo de Transparencia que dictó Resolución de fecha 31 de enero de 2023, por la que se acuerda estimar la reclamación presentada por [REDACTED], contra la resolución de 5 de mayo de 2022, dictada por PUERTOS DEL ESTADO.

La resolución del CTBG acordaba estimar la reclamación presentada por [REDACTED], y acordaba lo siguiente:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por el [REDACTED], frente a la resolución de PUERTOS DEL ESTADO/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

SEGUNDO: INSTAR a PUERTOS DEL ESTADO/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información: Relación del personal denominado fuera de convenio, desde el año 1992 hasta la fecha, del ente público Puertos del Estado, donde figure: la ocupación/puesto/categoría profesional (o cualesquiera otra denominación), fecha de contratación y extinción (en su caso). Todas las convocatorias de empleo público (externas e internas) del personal fuera de convenio, desde el año 1992 hasta la actualidad, de dicho ente público, conteniendo:



bases de las convocatorias, cada una de las resoluciones del tribunal examinador, así como la oferta de empleo público que ampara dicha convocatoria.

TERCERO: INSTAR a PUERTOS DEL ESTADO/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

- Interpuesto recurso contencioso por el organismo PUERTOS DEL ESTADO, y tras la tramitación del oportuno recurso contencioso administrativo por el Juzgado Central de lo Contencioso Número Nueve, se dictó sentencia de fecha (13 de Septiembre de 2009) por la que se acordaba, literalmente, "ESTIMANDO el recurso interpuesto por PUERTOS DEL ESTADO, dependiente del MINISTERIO DE TRANSPORTE, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, representado por el Procurador [REDACTED] frente al CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, representado por la Procuradora [REDACTED] y contra la resolución identificada en el fundamento de derecho primero, a que se contrae este pleito, anulándola y dejándola sin efecto, por no ser ajustada a Derecho."

- El recurso de apelación se ha interpuesto por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

SEGUNDO. – Por el Consejo de Transparencia se interpuso recurso de apelación contra la referida sentencia tras lo que se dio traslado al Procurador [REDACTED] en nombre del organismo público **Puertos del Estado** que se opuso a la admisión del recurso de apelación, interesando la confirmación de la sentencia.

TERCERO. - No habiéndose solicitado la práctica de prueba, se declararon conclusas las presentes actuaciones y quedaron pendientes para votación y fallo.

CUARTO. - Para votación y fallo del presente recurso de apelación, se señaló el día 14 de Enero, designándose ponente al Ilmo. Sr. Magistrado D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Es objeto del presente recurso contencioso administrativo la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Nueve dictada con fecha 13 de Septiembre de 2023 en el PO 8/2023.

Dicha sentencia ahora apelada anula la resolución del CTBG que daba lugar a la información solicitada inicialmente al considerar que "Examinados los autos y las razones esgrimidas, esta juzgadora comparte la postura de la recurrente pues en



efecto, “reelaborar” significa volver a elaborar algo y en el presente caso, para poder suministrar la información solicitada, hay que llevar a cabo una reelaboración de la documentación que hay que facilitar. (...)

Nos encontramos ante un claro supuesto de reelaboración, puesto que contrariamente a lo manifestado por el CTBG, la información solicitada, no se podría proporcionar a través de una mera recopilación de documentos, ni con una extracción directa de las bases de datos, sino que sería preciso destinar un número importante de personas, para que recapitulasen toda la información y además, procediesen a su disociación, pues en la misma se contienen muchos datos personales, que no hay porque, proporcionar.

La información solicitada habría que extraerla de varias fuentes, tales como las que constan en el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, a fecha 1992, pues en ese momento, todavía no se había constituido el organismo Puertos del Estado, también habría que acudir a los archivos de dicho organismo y a los datos que tuviera en su poder.

Como muy bien indica la recurrente, habría que solicitar toda esa información, recopilarla, ordenarla y extraer la que fuera objeto de la petición formulada y como no podría ser de otro modo, digitalizar aquella que estuviera en formato físico, que en el presente caso, dado las fechas a que se remonta la información solicitada, no es poca. Pero si lo anterior no fuera suficiente, no hay que olvidar que la información que se solicita, abarca un periodo de nada más, ni nada menos que 30 años.

Es evidente que acometer la tarea de facilitar la información solicitada, supondría un trabajo nada sencillo, que comprometería el normal funcionamiento de la entidad y que obligaría a una reelaboración, en el sentido de revisar lo ya hecho para proporcionar una información que no contuviera datos, cuyo acceso si se encuentra limitado.

La interpretación que hace la demandada, va más allá de lo pretendido por 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. En el presente caso se está pidiendo una información que a día de hoy, no se tiene y cuya obtención no es sencilla, pues implica ir analizando todos y cada uno de los documentos generados en el espacio de 30 años.

SEGUNDO. - El Consejo de Transparencia recurrente en esta segunda instancia afirma que la jurisprudencia del TS obliga a interpretar de forma estricta las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIG. Entiende que 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 LTBG.



También entiende que el hecho de que una información sea voluminosa, o abarque varios ejercicios, o no se encuentre agregada, o no pueda extraerse directamente de una base de datos única no es motivo suficiente para entender que hay una reelaboración, de acuerdo, insistimos, con la doctrina y la jurisprudencia a la que hemos hecho referencia más arriba.

La entidad Puertos de Estado se opone a la apelación formulado por la representación del Consejo de Transparencia y Buena Gobierno (en adelante "CTBG") al no contener una argumentación dirigida a combatir los razonamientos jurídicos de la sentencia apelada. Insiste en que la comparación del contenido y redacción del Escrito de contestación a la demanda y el Recurso de Apelación para evidenciar que no se ha realizado ningún esfuerzo argumental dirigido a cuestionar la sentencia y los argumentos en que se sustenta, planteado el recurso en idénticos términos que en primera instancia, consistiendo nuevamente en una exposición puramente teórica del concepto e interpretación del término reelaboración como causa de inadmisión de las solicitudes de información pública (artículo 18 de la Ley 19/2011).

Los argumentos que justifican la exigencia de reelaboración son, a su juicio, los siguientes:

- La información ha de extraerse de varias fuentes. A este respecto, es preciso recordar que se solicitó información desde el año 1992 (incluido) momento en el que todavía no se había constituido Puertos del Estado, constando en el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. El organismo Puertos del Estado se creó por Ley a finales de 1992 (Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante), estando legalmente prevista su entrada en funcionamiento el 1 de enero de 1993.

- Dadas las fechas a que se remonta la información solicitada, esta se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos.

- Para facilitar la información concreta se requiere recabar, ordenar, separar, y sistematizar la información.

- Elevado volumen de la información (Resoluciones del CTBG Núm. 792/2021 y Núm. 793/2021 de 28 de marzo de 2022).

- Espacio temporal de 30 años (Sentencia 42/2019, de 13 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso- Administrativo N° 9 de Madrid).

- Disociación de datos de carácter personal.

Concluye la parte apelante que no se trata, por tanto, de una cuestión puramente jurídica, sino de interpretación de los hechos y la prueba realizada en el procedimiento de instancia y sobre la que el CTBG, como decimos, no ha aportado ningún argumento que desvirtúe el contenido de la Sentencia apela-



TERCERO. - La adecuada resolución de la cuestión que se somete a esta Sala exige partir de que lo que se ha solicitado ha sido lo siguiente: "Relación del personal denominado fuera de convenio, desde el año 1992 hasta la fecha, del ente público Puertos del Estado, donde figure: la ocupación/puesto/categoría profesional (o cualesquiera otra denominación), fecha de contratación y extinción (en su caso).

Todas las convocatorias de empleo público (externas e internas) del personal fuera de convenio, desde el año 1992 hasta la actualidad, de dicho ente público, conteniendo: bases de las convocatorias, cada una de las resoluciones del tribunal examinador, así como la oferta de empleo público que ampara dicha convocatoria.

Por lo tanto, la información que se solicita se refiere a personal:

- Fuera de convenio.
- Desde hace más de 30 años.
- De cualquier puesto, ocupación o categoría y con cualquier denominación.
- Y a ello se añade la relación de todas las convocatorias de empleo público que se hayan producido en el organismo con sus bases y resoluciones de los Tribunales.
- Mención de cuál es la oferta pública de empleo que ampara cada una de las convocatorias.

El detalle de estos elementos en los que se basa la petición de información deberá ser tomada en consideración a la hora de valorar el carácter abusivo o no de la petición.

CUARTO. - El artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013 que permite inadmitir las peticiones de información "Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración." Obviamente la exigencia de reelaboración es una cuestión que depende de las circunstancias de cada caso y obtener una conclusión sobre cuando una solicitud es abusiva por la exigencia de reelaboración exigen un análisis de las circunstancias de cada caso.

En relación a dicho precepto debe partirse de que cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, 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.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado esta Sala en diversas ocasiones:

Apelación 49/2020 "El propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene criterios interpretativos en relación con el concepto reelaboración que considera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciente 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



Recurso N°: 0000116/2023

concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada. Esto es, la reelaboración constituye en un nuevo tratamiento de la información”.

Apelación 25/2020: “El carácter abusivo de la solicitud de información, no se ve probado en autos, acreditación que en lo fáctico y/o jurídico corresponde a la Universidad. Si recabar la información solicitada conlleva una carga de trabajo- no acreditada- para el órgano en cuestión, cabe solicitar la ampliación del plazo para proporcionarla. Pero no es razón para entender producido el abuso”.

Apelación 65/2019: “No cabe calificar de abusiva ni desproporcionada una solicitud acotada a un periodo aproximado de tres años y justificada con la finalidad de la Ley de Transparencia, al pretender el acceso a las actas de las sesiones del Consejo de Administración de una entidad que se nutre de fondos públicos y gestiona un servicio de tal naturaleza”.

En la sentencia de la Apelación 29/2019 se estimó la impugnación sobre la base del mismo precepto que estamos analizando, pero por entender que la exigencia de reelaboración era excesiva por referirse a un plazo muy largo de 23 años.

El TS ha afirmado en relación al concepto de reelaboración (luego aplicado a casos concretos) que 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” (Rec. 4116/2020).

En la sentencia del recurso de casación 600/2018 el Tribunal Supremo utilizó los siguientes conceptos en relación a la exigencia de reelaboración: “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 (...) 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.(...)

A juicio de esta Sala, sobre la base de todos estos precedentes, se entiende que no debe identificarse el concepto de reelaboración con el de que sea necesario elaborar el documento ex novo en el que se incluya la información solicitada. La ley de transparencia no puede limitar sus efectos solo a los supuestos en que se deba



entregar un documento o archivo previamente elaborado por la Administración para otros fines y que ya obre en sus archivos. La exigencia de reelaboración debe vincularse a las peticiones de información excesivas o desmedidas y ello analizadas desde el prisma de la máxima generosidad en la exigencia de facilitar información.

No puede considerarse, tampoco, que reelaboración deba vincularse a que se deba requerir información a otros organismos o dependencias con los que exista determinada vinculación previa.

Todos esos elementos deben, ahora, vincularse con los concretos datos de este recurso para obtener una conclusión de si se considera o no excesiva la información solicitada.

QUINTO. - No puede olvidarse que las razones en las que Puertos del Estado basa su negativa a facilitar la información solicitada se detallan en el escrito de alegaciones de fecha 12 de Julio de 2022 que obra en el expediente administrativo:

1. Puertos del Estado se reitera en los fundamentos de derecho contenidos en su resolución de fecha 17/5/2022, en la que se califica esta solicitud como abusiva, ya que reclamante ha solicitado información sobre el personal de Fuera de Convenio de este organismo a lo largo de un periodo de 30 años, es decir, desde 1992, fecha en que fue creado. Esta información concierne a casi 400 empleados que han prestado sus servicios en dicho organismo a lo largo de este periodo, con la casuística que a cada uno de ellos se refiere, ya que algunos empleados procedían del Ministerio y los demás fueron contratándose en función de la legislación vigente en cada momento. En la actualidad Puertos del Estado cuenta con 88 trabajadores de fuera de convenio.

2. Por ello nos reiteramos en que satisfacer esta petición supondría la paralización de la Subdirección de Recursos Humanos de este organismo público.

3. Por último hay que tener en cuenta que la información no se encuentra digitalizada.

Además, no pueden dejar de desconocerse la razones que Puertos del Estado esgrimió en la resolución inicial denegatoria de fecha 5 de Mayo de 2022: El solicitante es Secretario del Comité de Empresa de la Autoridad Portuaria de Marín y Ría de Pontevedra y Secretario General de la Sección Sindical del Sindicato Único de Trabajadores Solidaridad Obrera de Pontevedra – Confederación General del Trabajo (SUTSO-CGT) en el referido organismo, habiendo presentado un total de 36 solicitudes de información destinadas al sistema portuario de interés general. Todas ellas fueron resueltas en tiempo y forma, salvo las más recientes, que se encuentran pendientes de resolución, en plazo. Por su parte, el solicitante presentó 7 reclamaciones ante el CTBG, de las cuales, 5 fueron desestimadas por dicho organismo, en algunos casos por considerar las peticiones como abusivas, o referidas a información que requería una acción previa de reelaboración.



SEXTO. - En el caso presente, esta Sala considera que es acertado el criterio de la sentencia objeto de apelación pues concurren todos los requisitos que se han mencionado anteriormente como valorables a la hora de determinar si una petición de información es o no excesiva o abusiva:

- No se pide un documento ya elaborado sino que debe elaborarse ex novo.
- No toda la documentación se encuentra disponible en la dependencia administrativa a la que se solicita la información.
- El periodo de tiempo para el que se solicita la información es muy largo: 30 años.
- La documentación no se encuentra completamente digitalizada.
- Se exige la anonimización posterior de la información.

Por lo tanto, y sobre la base de la concurrencia en un caso concreto de todos los elementos que justifican la consideración de una información como abusiva, debemos confirmar el acertado criterio de la sentencia de instancia.

SÉPTIMO. - De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, las costas procesales de esta instancia habrán de ser satisfechas por la parte apelante.

FALLAMOS

Que **desestimamos** el recurso de apelación, interpuesto por el Procurador de los Tribunales [REDACTED], en nombre y en representación de CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, contra la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Nueve dictada con fecha 13 de Septiembre de 2023 en el PO 8/2023, debemos confirmar la sentencia que anulaba la resolución del CTBG que daba lugar a la información solicitada inicialmente y ello por considerar dicha sentencia conforme a Derecho.

Con expresa imposición de costas a la parte apelante.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el *artículo 89.2. de la Ley de la Jurisdicción* justificando el interés casacional objetivo que presenta.



Recurso N°: 0000116/2023