



RESOLUCIÓN

S/REF: 001-003202

N/REF: R/0406/2015

FECHA: 25 de enero de 2016

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] mediante escrito de 23 de noviembre de 2015, 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] [REDACTED] presentó, el 5 de octubre de 2015, solicitud de acceso a la información dirigida al MINISTERIO DE FOMENTO, al amparo de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), en la que pedía lo siguiente:

A principios de julio, el Boletín Oficial del Estado publicó una serie de convenios suscritos por el Ministerio de Fomento y distintas concesionarias de autopistas de peaje. El motivo de los acuerdos era rebajar los precios que paga parte del transporte pesado para así incentivarles a que dejen de usar otras vías de la Red de Carreteras del Estado. Los convenios contemplaban que, a los dos meses de su implantación, cada concesionario remitiría una memoria justificativa al Ministerio y luego la actualizaría cada mes. Quería obtener:

- *Una copia de estos informes que detallan el aprovechamiento que han tenido estos fondos públicos y, subsidiariamente,*
- *Conocer la cantidad que, a cuenta de estos convenios, se ha abonado ya a cada concesionario o se le ha reconocido.*

2. Esta solicitud fue contestada por el MINISTERIO DE FOMENTO, mediante Resolución de 5 de noviembre de 2015, denegando la información en base a los siguientes argumentos:



- a. *De acuerdo con las letras a), b) y c) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general; las referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas; y las relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*
 - b. *En lo que se refiere a la solicitud de copia de las memorias justificativas que los concesionarios deben remitir al Ministerio de Fomento para el seguimiento de las medidas establecidas en los convenios para la aplicación temporal de medidas de bonificación de peaje para determinados vehículos pesados, esta Secretaría General de Infraestructuras considera que la misma incurre en los supuestos contemplados en el expositivo precedente, toda vez que la información demandada tiene un carácter auxiliar que no deviene definitiva hasta la finalización del periodo de vigencia de los citados convenios, amén de que la misma necesita una acción de reelaboración previa a su divulgación.*
 - c. *Al respecto, debe tenerse en cuenta que la vigencia de estos convenios es de cinco meses, comprendiendo la época estival, en la que los datos de tráfico, base de cálculo de las posibles compensaciones a los concesionarios, están desvirtuados con respecto al comportamiento anual, lo que exige una homogeneización de los mismos laminando la referida situación de estacionalidad.*
 - d. *En cuanto a la solicitud de que sea facilitada la cantidad que a cuenta de los convenios se ha abonado a cada concesionario o se le ha reconocido, se informa que, en el caso de que la aplicación de las medidas recogidas en los convenios suponga finalmente una pérdida de ingresos para la sociedad concesionaria, la Administración General del Estado aportará la cantidad necesaria para recuperar dicha disminución, mediante un único abono a las empresas concesionarias, a sesenta días vista de la presentación de las memorias justificativas correspondientes al último mes de vigencia de los convenios. Dado que la fecha final de vigencia de los citados convenios se establece en el 30 de noviembre de 2015, actualmente no es posible facilitar la información solicitada.*
3. [REDACTED] entendiendo que la contestación no daba cumplida respuesta a su solicitud, presentó Reclamación ante este Consejo de Transparencia, el 23 de noviembre de 2015, en la que manifestaba lo siguiente:
- a. *La información solicitada existe realmente. Un convenio suscrito con las autopistas de peaje que aplican las bonificaciones a los camiones les obliga a entregar esta serie de informes. La información suministrada*



por las empresas se entrega en formato comprensible para los funcionarios de la Administración, por lo que no existen motivos para que sea necesaria su reelaboración. Los informes entregados computan cuántos vehículos pesados de determinadas características han utilizado los tramos sujetos a bonificación.

- b. *El hecho de que en los meses de verano las autopistas capten un mayor volumen de tráfico puede "desvirtuar los datos respecto al comportamiento anual", como señala la respuesta, pero no respecto a otros veranos. El argumento resulta del todo accesorio, pues, de darle credibilidad, no sería comprensible que el Ministerio de Fomento fuera publicando los datos de tráfico globales de cada autopista de peaje en cada mes. Sólo se publicarían a año cerrado, cosa que no ocurre. Hasta la entrada en vigor de la Ley de Transparencia el Ministerio venía publicando puntualmente la información del tráfico registrado en cada mes en cada autopista de pago. Curiosamente este año esa información se publica con menos frecuencia.*
 - c. *No se comprende el carácter auxiliar de los informes solicitados. Los mismos detallan el tráfico pesado en unos determinados meses y tramos. Que esa información, al final del convenio, sirve de base para establecer unas ayudas, no les convierte en información auxiliar.*
4. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno procedió, el 27 de noviembre de 2015, a dar traslado a la Unidad de Transparencia del MINISTERIO DE FOMENTO de la documentación contenida en el expediente a los efectos de que pudieran realizar las alegaciones que se considerasen oportunas. El MINISTERIO DE FOMENTO realizó sus alegaciones en escrito recibido el 18 de diciembre de 2015, indicando que
- a. *En lo que se refiere a la solicitud de copia de las memorias justificativas que los concesionarios debían remitir al Ministerio de Fomento para el seguimiento de las medidas establecidas en los convenios para la aplicación temporal de medidas de bonificación de peaje para determinados vehículos pesados, se debe indicar que las memorias recibidas mensualmente eran documentos provisionales en los que se daban datos de tránsitos y captación provisionales, así como un primer cálculo de la compensación correspondiente a cada mes. Estas memorias, fueron revisadas por la Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje, encontrando erratas o interpretaciones de los convenios erróneas que se pidieron fueran consideradas para la memoria final, que debía abarcar el periodo completo de la medida (de 7 de julio a 30 de noviembre).*
 - b. *Las memorias definitivas, y que cuentan con los datos de tránsitos y captaciones acumulados del 7 de julio al 30 de noviembre de 2015, han ido llegando a la Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje desde el 4 de diciembre al 11 de diciembre, puesto que las distintas sociedades*



concesionarias debían cerrar y revisar los datos de tráfico del periodo. En todas ellas se han encontrado diferencias con la valoración realizada por esta Delegación por motivo de errores de cálculo y redondeos de decimales, que se ha estimado conveniente subsanar. En este momento están prácticamente solucionadas esas diferencias y se está a la espera de recibir la última memoria corregida de una de las sociedades concesionarias. No se estima conveniente divulgar las memorias provisionales, puesto que ello podría generar dudas y nuevas cuestiones al ciudadano. Las memorias finales, ya corregidas, podrán publicarse sin problema.

- c. *En cuanto a la solicitud de que sea facilitada la cantidad que a cuenta de los convenios se ha abonado a cada concesionario o se le ha reconocido, como ya se indicó en la Resolución, en el caso de que la aplicación de las medidas recogidas en los convenios suponga finalmente una pérdida de ingresos para la sociedad concesionaria, la Administración General del Estado, aportará la cantidad necesaria para recuperar dicha disminución, mediante un único abono a las empresas concesionarias, a sesenta días vista de la presentación de las memorias justificativas correspondientes al último mes de vigencia de los convenios. Dado que la fecha final de vigencia de los citados convenios se establece en el 30 de noviembre de 2015, actualmente no es posible facilitar la información solicitada.*

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, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten 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. En cuanto al fondo del asunto, entiende la Administración que debe denegarse la Reclamación presentada, al ser de aplicación, entre otros, el artículo 18.1 a) de la



LTAIBG según el cual *se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.*

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 a) prevé los supuestos en los que la solicitud tenga por objeto información que esté elaborándose o cuya publicación esté prevista y en trámites de ser completada. Al tratarse de una causa de inadmisión, esto es, que finaliza el procedimiento de solicitud, debe ser interpretada con carácter restrictivo y atendiendo al espíritu de la norma en la que se incardina. Esto significa, en nuestra opinión, que la mencionada causa de inadmisión ampara supuestos en los que la información esté elaborándose y que, por lo tanto, no es información en poder del órgano al que se dirige la solicitud en los términos del artículo 13 LTAIBG.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, el MINISTERIO DE FOMENTO sí dispone de dicha información a día de hoy, como ha reconocido en vía de Reclamación, aunque no disponía de ella en el momento de producirse la solicitud de acceso el día 5 de octubre de 2015, circunstancia sobre la que se hará una consideración específica más adelante. Por ello, debe decaer este motivo de inadmisión.

4. Igualmente, entiende la Administración que debe denegarse la Reclamación presentada, al ser de aplicación también el artículo 18.1 b) de la LTAIBG según el cual se podrán inadmitir solicitudes *referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha aprobado el criterio interpretativo CI/006/2015 en el que se interpreta la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) y alegada en este caso en el siguiente sentido:

En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del 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 aplicable al caso concreto.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1. b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a "notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos" una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.



Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. b), de la Ley 19/2013.

En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.

En el presente caso, el Reclamante solicita informes que detallan el aprovechamiento que han tenido unos fondos públicos y, subsidiariamente, conocer la cantidad que, a cuenta de la existencia de ciertos convenios, se ha abonado ya a cada concesionario de autopista.

A juicio de este Consejo de Transparencia, esta información no puede ser considerada auxiliar o de apoyo puesto que tiene relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que es relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación.

5. Finalmente, entiende la Administración que debe denegarse la Reclamación presentada, al ser de aplicación también el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, que permite inadmitir a trámite una solicitud de acceso cuando proporcionar la información exige una acción previa de reelaboración

Dicha causa de inadmisión ha sido interpretada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el criterio interpretativo nº 7 con el siguiente sentido:

El concepto de reelaboración (...) 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 (1mes) 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 la 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 por tratarse de casos específicos.

- 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.

En conclusión, y a modo de resumen, puede decirse que se entiende que es necesaria una actividad de reelaboración cuando la información solicitada se encuentre en diversas fuentes y no todas ellas sean competencia del órgano o entidad que debe resolver la solicitud o no sea posible obtener la información haciendo uso racional de los medios disponibles, lo que no se aprecia en el presente supuesto, dado que si la Administración tiene la información, como ha reconocido, es obvio que para poder facilitarla no tiene que crearla *ex novo*, ni tiene que acudir para ello a fuentes externas del propio Ministerio, no existiendo pues una acción previa de reelaboración, en los términos de la LTAIBG.

6. No obstante lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera conveniente hacer ciertas consideraciones sobre la fecha en que se pidió la información y la fecha en que el Ministerio la recabó definitivamente.

La solicitud de información tuvo lugar el 5 de octubre de 2015. En ese momento, la Administración no disponía de toda la información solicitada, ya que las memorias definitivas que cuentan con los datos de tránsitos y captaciones acumulados del 7 de julio al 30 de noviembre de 2015, han ido llegando a la Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje desde el 4 de diciembre al 11 de diciembre, puesto que las distintas sociedades concesionarias debían cerrar y revisar los datos de tráfico del periodo.

En el momento actual, según reconoce la Administración, están prácticamente solucionadas esas diferencias y el Ministerio está a la espera de recibir la última memoria corregida de una de las sociedades concesionarias. Las memorias finales, ya corregidas, pueden publicarse sin problema.

Igualmente, respecto de la cantidad que a cuenta de los convenios se ha abonado a cada concesionario o se le ha reconocido, aunque la fecha final de vigencia de los citados convenios se establece en el 30 de noviembre de 2015, actualmente – enero/febrero de 2016 – sí es posible facilitar la información solicitada.



En definitiva, de acuerdo con lo anterior, procede concluir que debe estimarse la Reclamación presentada por [REDACTED] debiendo proporcionarle el MINISTERIO DE FOMENTO la siguiente información, dentro del contexto en el que se enmarca la solicitud de acceso:

- Una copia de los informes o memorias justificativas de que disponga actualmente, enviadas por los concesionarios de autopistas al Ministerio de Fomento, que detallan el aprovechamiento que han tenido los fondos públicos desembolsados.
- La cantidad que, a cuenta de los convenios entre el Ministerio de Fomento y las empresas concesionarias de autopistas, se ha abonado o se le ha reconocido actualmente a cada una de ellas.

III.RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] el 23 de noviembre de 2015 contra la Resolución del MINISTERIO DE FOMENTO, de fecha 5 de noviembre de 2015.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, proporcione a [REDACTED] la información solicitada y no satisfecha, en los términos del Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el mismo plazo máximo de 20 días hábiles, remita copia a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la información suministrada al Reclamante.

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.

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO
DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez