



Resolución RT 0476/2018

N/REF: RT 0476/2018

Fecha: 19 de febrero de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Universidad de Alcalá.

Información solicitada: Exámenes de los procesos selectivos del personal de administración y servicios

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante 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 gobierno¹ (en adelante, LTAIBG) y con fecha 16 de septiembre de 2018 la siguiente información:

“todos los exámenes usados en las pruebas selectivas para el acceso al personal de administración y servicios de los últimos 10 años, para los grupos C2, C1, A2, A1, tanto para acceso libre y promoción interna.”

2. Al no recibir respuesta de la Universidad de Alcalá, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 25 de octubre de 2018, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
3. Con fecha 26 de octubre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la Secretaria General de la Universidad de Alcalá, al objeto de que se pudieran hacer las

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

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

alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada el 14 de noviembre, la mencionada institución realizó las siguientes alegaciones :

"1.- Aun habiéndose excedido el plazo previsto por la citada ley para dictar resolución expresa, se entiende que cabe su desestimación también, con carácter expreso, ya que se puede considerar la petición abusiva en los términos previstos en el artículo 18.1 e) de la citada norma, en el sentido que la petición "no está justificada con la finalidad de la ley ". Y ello en el sentido que el ejercicio del derecho puede considerarse excesivo por no conjugarse con la finalidad de la ley. (...)

Como el propio CTIBG dictamina en su Acuerdo sobre criterio interpretativo sobre causas de inadmisión de solicitudes de información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, este concepto - la reelaboración — sí sería aplicable en aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, este no sea reutilizable en los términos que señala la ley, debiendo en este caso ofrecerse la información en los formatos existentes.

En este sentido la Ley 19/2013 establece en su art- 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 (sin duda, una buena práctica...) y que opera desde la entrada en vigor de esta Ley, puede relacionarse con la situación actual de los documentos e informaciones archivadas que, en muchos casos, habrán sido objeto de elaboración y archivo en formatos PDF y similares.

En este caso, la petición de un formato en concreto, distinto al existente, como es del caso (en el que el reclamante agradecería su envío a una dirección de correo electrónico vía carpeta compartida usando drive o one chive) puede entenderse como reelaboración cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante (nos habríamos de remontar hasta 2008). En ese caso y, en muchos otros supuestos los testimonios de esta documentación, no se encuentran más que en un formato papel).

En virtud de todo lo expuesto y como corolario de este informe cabe reseñar que la desestimación presunta de la petición [REDACTED] debería confirmarse de manera expresa en aplicación de las previsiones del artículo 18.1 apartados c) y d) de la Ley 19/2013 de 9-XII de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, salvo criterio mejor fundado en derecho".

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 Gobierno³, la Presidencia 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. 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 Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁵ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. Precisadas las reglas generales sobre competencia orgánica para dictar la presente resolución, hay que resaltar que no es la primera ocasión que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha tenido que resolver reclamaciones con un objeto similar al ahora planteado, así por ejemplo la R/0258/2018. Se debe partir de la base que 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”*. A estos efectos, su artículo 12⁶ reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la *“información pública”*, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución⁷ y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG⁸ se 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”.

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

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

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a12>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927#a105>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a13>

En función de los preceptos mencionados la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

4. Según consta en el expediente la Universidad de Alcalá ha alegado la aplicación de las causas de inadmisión recogidas en el artículo 18.1c) y e) de la LTABIG⁹.

En lo referente a la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, aprobó en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG¹⁰, el criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre¹¹, 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 ha de 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 ha de ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa. 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.

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=201411105#a38>

¹¹ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

“(…) 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).

5. Tomando en consideración lo expuesto, cabe concluir que en el caso de referencia no concurre la causa de inadmisión invocada por la Universidad de Alcalá. Tal y como se ha reseñado, el objeto de la solicitud es obtener los exámenes y sus correspondientes soluciones de las pruebas selectivas de los últimos diez años de personal de administración y servicios de los grupos C2, C1, A2 y A1 realizadas por la Universidad de Alcalá. Sin lugar a dudas puede tratarse de información voluminosa pero ello no implica que sea precisa una tarea de reelaboración.

Circunstancia que en este caso concreto no justifica, desde una perspectiva material, la invocación de la causa de inadmisión de reelaboración prevista en el artículo 18.1.c), dado que, la información no debe elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información o, en los términos empleados por la jurisdicción contencioso-administrativa, concurre el presupuesto de que “la información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación” –Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9, de 25 de abril de 2016.

6. Con respecto a la aplicación del artículo 18.1.e) de la LTAIBG¹², este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha elaborado el CRITERIO INTERPRETATIVO CI/003/2016, de 14 de julio¹³, que se pronuncia en los siguientes términos:

El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a18>

¹³ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: "Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho".*
- Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos*
- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*
- Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.*

2. Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos*
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas*
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos*

- *Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas*

Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:

- *No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*
- *Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.*
- *Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.*

Aplicado este Criterio, se puede concluir que no se está en presencia de una solicitud abusiva, puesto que lo que el interesado solicita son los exámenes y sus correspondientes soluciones utilizados en los procesos selectivos de personal de administración y servicios convocados por la Universidad de Alcalá, y los mismos son documentos que han sido elaborados y obran en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], por entender que su objeto se trata de información pública a los efectos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

SEGUNDO: INSTAR a la Universidad de Alcalá a que, en el plazo de veinte días hábiles, traslade la información solicitada al interesado.

TERCERO: INSTAR a la Universidad de Alcalá, a que en el mismo periodo de tiempo remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia que acredite el cumplimiento de la presente resolución

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 Gobierno¹⁴, 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 Públicas¹⁵.

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-Administrativa¹⁶.

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

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>