



RESOLUCIÓN 8/2017, de 18 de enero, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX contra la Dirección General de Tesorería y Deuda Pública de la Consejería de Hacienda y Administración Pública por denegación de información pública (Reclamación núm. 156/2016).

ANTECEDENTES

Primero. El 1 de octubre de 2016, se registró en la Consejería de Hacienda y Administración Pública la siguiente solicitud de información presentada XXX:

“Se solicita la siguiente información de todas las cuentas bancarias de la Administración Pública andaluza y de los organismos, agencias y entes recogidos dentro del ámbito subjetivo del artículo 3.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia de Andalucía: -Clase de cuenta o de caja. -Denominación. - Titularidad. -Entidad bancaria, financiera o de crédito y sucursal, en su caso, y número de la cuenta (en el caso del número de cuenta bastaría con la especificación de los 3 últimos dígitos). -Número de identificación fiscal asociado a la cuenta. Además de lo anterior, se solicita el saldo de cada una de ellas al final de todos los meses desde el año 2004 a 30 de septiembre de 2016. Se solicita el



envío de la información en formato de datos abiertos con el objeto de que sea posible el análisis informatizado posterior de cada uno de ellos. Nótese que no se está solicitando dato de carácter personal alguno”.

Segundo. El 13 de octubre de 2016, la Dirección General de Tesorería y Deuda Pública emite resolución por la que acuerda conceder el acceso parcial a la información. En la misma se identifican los concretos epígrafes, existentes en el sitio web de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, donde figura toda la información contable de la totalidad del sector público andaluz en los ejercicios definitivamente cerrados (2001-2014), así como los resúmenes trimestrales y mensuales que proporcionan información, entre otras, de la Cuenta de Tesorería. Finalmente, la Resolución señala que “un mayor detalle de la información solicitada requeriría del diseño de una explotación *ad-hoc* de mayor entidad que un mero tratamiento informatizado de uso corriente, incurriendo en consecuencia en causa de inadmisión contemplada en el Art. 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”.

Tercero. El 16 de octubre de 2016 tiene entrada en el Consejo reclamación contra la referida Resolución, en la que se comienza señalando que el acceso parcial concedido no responde directamente a la solicitud realizada, ya que se facilitó “información de ejecución presupuestaria y sobre el estado de una serie de cuentas bancarias sobre las que no es posible conocer explícitamente a qué entidad están asociadas”. Dicho esto, rebate la aplicabilidad de la causa de inadmisión del art. 18.1 c) de la Ley 19/2013, con la siguiente argumentación:

“[...] la Administración Pública andaluza hace uso del sistema GIRO (Gestión Integrada de Recursos Organizativos) que ha tenido un coste importante y en donde no se entiende que exista una gestión contable y presupuestaria sin conocer ni operar con las diferentes cuentas bancarias que gestiona y no solo a nivel de conocer cuáles son y qué saldos tienen en cada período sino también al detalle de los movimientos que se realizan en las mismas... Antes del GIRO, existía el sistema JUPITER que muy probablemente tuviera un comportamiento similar. He puesto el ejemplo de GIRO, pero muy probablemente el resto de sistemas contables de la Administración Pública andaluza y de los organismos, agencias y entes recogidos dentro del ámbito subjetivo del artículo 3.1 de la Ley 1/2014... compartan el hecho de que exista una gestión contable informatizada en la que se conozca las cuentas bancarias asociadas a cada uno y los movimientos de las mismas (con



independencia de que dichos movimientos se agrupen posteriormente en conceptos contables), por tanto, al estar esa información contenida en bases de datos informáticas, la extracción de la información solicitada no requiere de un tratamiento de reelaboración... porque la información se puede extraer directamente desde las bases de datos disponibles a través de consultas simples”.

Por último, añade el reclamante que la información facilitada no cumple tampoco con la solicitud de que se proporcionase la misma en formato de datos abiertos con el objeto de permitir el análisis informatizado posterior de cada uno de ellos.

Cuarto. Con fecha de salida de 25 de octubre de 2016, se da comunicación al reclamante de la entrada de su escrito en este Consejo y se le informa del plazo para resolver y notificar esta resolución. En igual fecha se solicitó al órgano reclamado el expediente derivado de dicha solicitud, así como informe y las alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. El 28 de octubre de 2016, se puso en conocimiento de la Unidad de Transparencia de la referida Consejería la presentación de la reclamación.

Quinto. El 15 de noviembre de 2016 se registró en el Consejo el informe de la Dirección General de Tesorería y Deuda Pública, en el que alega lo siguiente respecto de la resolución impugnada:

“La mencionada resolución se emite en base a la inexistencia de opción, función o proceso alguno en el actual sistema GIRO que extraiga la información en los términos solicitados o que sin serlo exactamente, puedan obtenerse con un mero tratamiento informático al uso.

”Debe considerarse que en el transcurso del periodo abarcado en la solicitud de información aludida, 01/01/2004 a 30/09/2016, han sido dos sistemas de información los que han proporcionado el soporte informático de las funciones de tesorería: JUPITER hasta 2014, y GIRO desde entonces. Adicionalmente, a pesar de que este último dispone de utilidades de exportación a formatos compatibles con herramientas ofimáticas del tipo hoja de cálculo, debe precisarse que en el primero las extracciones de información sólo son posible vía informes impresos, redirigidos en el mejor de los casos a ficheros de texto, por lo que no cabe la posibilidad, si no es con un tratamiento posterior, de facilitarlo en el formato solicitado.



”En consecuencia, se entiende que la mera diversidad de fuentes mencionada, en línea con el criterio definido por ese Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, implica reelaboración de la información y sería motivo suficiente de la inadmisión citada en la Resolución de esta Dirección General.

”Finalmente, conviene precisar que en materia de tesorería y publicación de datos de cuentas bancarias, así como de ingresos y pagos en general, el Proyecto de Decreto por el que se regula la organización y funcionamiento de la Tesorería General de la Junta de Andalucía y la gestión recaudatoria de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que habiendo finalizado los trámites de audiencia y de información pública se encuentre en este momento pendiente de los informes preceptivos (Gabinete Jurídico y Consejo Consultivo), supondrá, en claro compromiso con la Ley, un avance sustancial en materia de transparencia.

”Así, por ejemplo, se recoge expresamente la obligación de publicar “información de detalle de todos los cobros y pagos realizados por la Tesorería General de la Junta de Andalucía, que deriven de derechos y obligaciones de la Administración de la Junta de Andalucía y de las entidades instrumentales sujetas a contabilidad presupuestaria, así como los importes de sus saldos bancarios”, si bien previendo un periodo transitorio dada la necesidad de implementar adaptaciones técnicas en GIRO.”

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).



Segundo. El objeto de la presente reclamación es acceder a determinada información sobre la totalidad de las cuentas bancarias de la Administración Pública andaluza y de los organismos, agencias y entes recogidos dentro del ámbito subjetivo del art. 3.1 LTPA, mencionándose específicamente en la solicitud la pretensión de conocer el “saldo de cada una de ellas al final de todos los meses desde el año 2004 a 30 de septiembre de 2016”. Por lo demás, se “solicita el envío de la información en formato de datos abiertos con el objeto de que sea posible el análisis informatizado posterior de cada uno de ellos”.

La cuestión que se suscita ante este Consejo incide, pues, de plano en el tema que se ha dado en denominar “cuentas abiertas”. Un asunto que ha recibido un tratamiento legislativo específico en algunas Comunidades Autónomas que ya contaban con una previa ley reguladora de la transparencia (Ley 18/2015, de 23 de diciembre, de cuentas abiertas para la Administración Pública Extremeña; Ley 5/2016, de 6 de mayo, de cuentas abiertas para la Generalitat de Valencia; Ley Foral 16/2016, de 11 de noviembre, de cuentas abiertas), o se ha incorporado directamente en la ley de transparencia autonómica que se ha aprobado más tardíamente (art. 21 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de transparencia y buen gobierno de Castilla-La Mancha).

Comoquiera que sea, todas estas leyes, *mutatis mutandis*, coinciden en exigir la publicación de datos semejantes a los solicitados por el ahora reclamante (clase de cuenta, denominación, titularidad, número de cuenta, identificación, saldo) y asimismo suelen contemplar expresamente (salvo la castellano-manchega) que la información se proporcione en formato de “datos abiertos”. Viene, así, con la inclusión de estas “cuentas abiertas”, a ensancharse el ámbito de las obligaciones de publicidad activa previsto inicialmente por la normativa básica estatal y la correspondiente ley autonómica en materia de transparencia. E, incluso, en algunos supuestos es el propio derecho de acceso a la información pública el que resulta explícitamente ampliado en relación con tales cuentas (nuevo apartado 5 del art. 15 de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; art. 21.2 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de transparencia y buen gobierno de Castilla-La Mancha).

En suma, como se encargan de subrayar los preámbulos de las citadas leyes específicamente reguladoras de las cuentas abiertas, las mismas vienen a “*constituirse en un completo indispensable*” (leyes extremeña y valenciana) o “*en un complemento necesario*” (ley navarra) de las correspondientes leyes previas aprobadas en materia de transparencia.



Por lo que hace a nuestra Comunidad Autónoma, es sabido que se carece de una regulación específica referente a estas “cuentas abiertas”. No obstante lo dicho, el órgano reclamado destaca en su informe que, “en materia de tesorería y publicación de datos de cuentas bancarias, así como de ingresos y pagos en general”, existe un Proyecto de Decreto -pendiente de los informes preceptivos a la fecha de emisión del informe- que “supondrá, en claro compromiso con la Ley, un avance sustancial en materia de transparencia”, toda vez que recoge expresamente la exigencia de publicar “información de detalle de todos los cobros y pagos realizados por la Tesorería General de la Junta de Andalucía, que deriven de derechos y obligaciones de la Administración de la Junta de Andalucía y de las entidades instrumentales sujetas a contabilidad presupuestaria, así como los importes de sus saldos bancarios”. En cualquier caso, sea cual fuere el futuro de esta norma en elaboración y su definitivo alcance, huelga reseñar que la presente reclamación habrá de resolverse en el marco de lo establecido por la ley básica estatal y la LTPA.

Tercero. La Dirección General de Tesorería y Deuda Pública fundamenta su decisión parcialmente denegatoria del acceso a la información en la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), en cuya virtud pueden inadmitirse las solicitudes relativas a “*información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*”. En lo esencial, argumentó el órgano reclamado en su resolución que proporcionar un mayor detalle en la información solicitada “requeriría del diseño de una explotación *ad hoc* de mayor entidad que un mero tratamiento informatizado de uso corriente”; y ya en su informe insistiría en que “la mera diversidad de fuentes” necesaria para facilitar los datos requeridos “implica reelaboración de la información y sería motivo suficiente de la inadmisión citada en la Resolución de esta Dirección General”

Pues bien, como venimos sosteniendo de forma constante en nuestras decisiones (baste citar las Resoluciones 64/2016, de 20 de julio, FJ 3º; 75/2016, de 3 de agosto, FJ 3º; 136/2016, de 28 de diciembre, FJ 3º), al determinar el alcance del concepto “acción de reelaboración” empleado por dicho art. 18.1 c) LTAIBG, resultan de utilidad las siguientes líneas directrices que inferimos del Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:

1º) “*La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información*”



2º) *“La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario”*

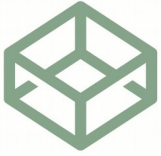
3º) Hay reelaboración *“cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba... [e]laborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información”*.

4º) Asimismo, nos hallamos en presencia de una “acción de reelaboración” cuando el organismo o entidad que recibe la solicitud *“carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada”*.

Y por lo que hace a la delimitación negativa del concepto, si bien el referido Criterio Interpretativo 7/2015 señala que “reelaboración” no equivale a información *“cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o manipulación para suministrarla al solicitante”*, no deja de apostillar que *“sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información... 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 implique que estemos ante un supuesto de reelaboración”*.

Por otra parte, y como es obvio, al margen de estas líneas y pautas directrices en las que podemos apoyarnos para la resolución de casos como el presente, hemos de tomar en consideración lo que dispone respecto de esta causa de inadmisión la LTPA, a saber, que *“no se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”* [art. 30.c)].

Cuarto. En la aplicación de la citada doctrina al presente caso, debemos partir del hecho de que durante el periodo sobre el que se pide la información se utilizaron dos sistemas de gestión contable informatizada. Hasta el año 2014 estuvo operativo el sistema Júpiter como soporte informático de las funciones de tesorería; un sistema en el que –según sostiene el órgano reclamado en su informe– *“las extracciones de información sólo son posible vía informes impresos, redirigidos en el mejor de los casos a ficheros de texto, por lo que no cabe la posibilidad, si no es con un tratamiento posterior, de facilitarlo en el formato solicitado”*. El sistema GIRO vendría a sustituir al anterior a partir del 1 de enero de 2015,



fecha en que entró en vigor la Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 17 de diciembre de 2014, por la que se acuerda la implantación del sistema de gestión integral de recursos organizativos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales. Y, como se señala en el preámbulo de esta Orden, la implantación del nuevo sistema pretendía paliar las deficiencias mostradas por el sistema Júpiter: *“La falta de integración de los distintos instrumentos informativos y de gestión provoca no pocos inconvenientes, entre los que merece destacarse una mayor carga de trabajo y las eventuales incoherencias que derivan de la ausencia de bases de datos uniformes”*; razón por la cual -prosigue el preámbulo- se implementó el sistema GIRO a fin de *“aglutinar en un único sistema informático las distintas áreas que conforman la actividad económico-financiera de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales”*.

Así pues, la mayor parte del periodo temporal sobre el que se pide la información (2004/2014) estuvo cubierta por el anterior sistema informático Júpiter, que adolecía de las referidas deficiencias en lo concerniente a la gestión de los datos.

Por otra parte, al examinar la concurrencia de la causa de inadmisión en el caso que nos ocupa, es preciso tener presente que en relación con diversos entes sujetos al ámbito de aplicación de la LTPA -y, por tanto, a cuyas cuentas bancarias también se extiende la solicitud de información- no se aplica la regla general según la cual corresponde a la persona titular de la Consejería de Hacienda las funciones de ordenación general de pagos de la Junta de Andalucía [art. 54 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía; en adelante TRLGHP]. En efecto, por lo que hace a las instituciones y a las agencias administrativas y de régimen especial, compete a las personas titulares de la Presidencia o Dirección tanto la disposición de los gastos como la ordenación de los pagos relativos a las mismas [art. 52.2; art. 15 e) TRLGHP]; y, en consecuencia, el proceso de pago de las obligaciones contraídas por las agencias administrativas y de régimen especial no corresponde a la Tesorería General de la Junta de Andalucía, sino que *“se desarrollará y ejecutará en los órganos de gestión de sus Tesorerías propias”* (art. 73 bis. 3 TRLGHP). Asimismo, resulta pertinente reseñar que las agencias, instituciones, sociedades mercantiles del sector público andaluz, consorcios, fundaciones, las demás entidades con personalidad jurídica propia en las que sea mayoritaria la representación de la Junta de Andalucía, así como los fondos carentes de personalidad jurídica podrán abrir y utilizar cuentas en las entidades de crédito y ahorro previa autorización de la Consejería competente en materia de Hacienda (art. 75 TRLGHP).



Esta diversidad de regímenes jurídicos en función de los concretos entes afectados ha exigido que el citado Proyecto de Decreto por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Tesorería General de la Junta de Andalucía y la gestión recaudatoria, hoy en tramitación, regule en tres disposiciones diferentes la obligación de publicar los datos relativos a sus respectivas cuentas: en el art. 22, la referente a la Tesorería General de la Junta de Andalucía; en el art. 24.6, en lo concerniente a las “Tesorerías de las agencias públicas empresariales, las sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz, los consorcios referidos en el artículo 12.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, y las demás entidades del artículo 5.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía”; y, en fin, en el art. 25.9 se regula el régimen de transparencia de las cuentas de los fondos carentes de personalidad jurídica. El Proyecto de Decreto fija, por otra parte, en su Disposición transitoria sexta, un plazo de seis meses desde su entrada en vigor para que la Consejería competente realice las adaptaciones tecnológicas necesarias en sus sistemas con el objeto de que la información sobre transparencia prevista en el art. 22 esté disponible para su publicación en el portal (texto del primer borrador del Proyecto consultado en el Portal de Transparencia el 17 de enero de 2017 a las 11.25 h).

En resumidas cuentas: si se atiende a la pluralidad de los sistemas informáticos utilizados en el periodo sobre el que se pide la información -con las limitaciones del sistema Júpiter-, al elevado número de entidades a las que se extiende dicha petición [además de la Administración de la Junta de Andalucía, las mencionadas en las letras c), g), i), j), k), l), m) y n) del art. 3.1 LTPA], así como a la diversidad de los regímenes de ordenación de pagos y cuentas existentes en función de los diferentes entes concernidos, no puede sino llegarse a la conclusión de que la solicitud incurre en la causa de inadmisión del art. 18.1 c) LTAIBG. La información, en efecto, ha de elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información.

Por lo demás, la apreciación de que resulta aplicable este motivo de inadmisión no viene sino a reforzarse al constatar que las leyes autonómicas reguladoras de las cuentas abiertas a las que hicimos alusión en el FJ 2º, pese a que obviamente no impongan la publicidad de los datos bancarios existentes con anterioridad -sí solicitados en nuestro caso-, contemplan unos plazos holgados a fin de que pueda disponerse de los mecanismos técnicos imprescindibles para hacer accesibles los saldos de cada cuenta. Plazos que oscilan desde los nueve meses a contar desde el día siguiente al de la publicación de la ley establecidos por el Parlamento valenciano (Disposición final cuarta, primer apartado) a los tres meses previstos en la Ley navarra (Disposición final cuarta, segundo apartado), pasando



por los seis meses fijados por el legislador extremeño (Disposición final tercera, tercer apartado).

Debemos, en suma, acordar la inadmisión de la presente reclamación.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Único. Inadmitir la reclamación presentada por XXX contra la Resolución de la Dirección General de Tesorería y Deuda Pública, de 13 de octubre de 2016.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8. 3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Consta la firma

Manuel Medina Guerrero