



## RESOLUCIÓN 452/2018, de 28 de diciembre del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación de XXX contra la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía por denegación de información pública (Reclamación 075/2018).

### ANTECEDENTES

**Primero.** La ahora reclamante presentó el 2 de febrero de 2018 una solicitud de información pública dirigida a la actual Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública, del siguiente tenor:

“INFORMACIÓN SOLICITADA :

“Desglose y relación detallada de los gastos de alojamiento, manutención y de locomoción de viajes institucionales que aparecen publicados en el Portal de Transparencia abonados a la Presidenta de la Junta y de las personas titulares de las Consejerías correspondientes a los años 2015 y 2016 y la justificación de tales gastos aportada por los beneficiarios conformadas por las empresas suministradoras del servicio o relación de abonos directos efectuados a las empresas de servicios contratadas.

“Relación individualizada por vehículos de los comprobantes justificativos de gastos de peajes efectuados por los coches oficiales asignados al uso de la Presidenta de la Junta y de las personas titulares de las Consejerías realizados en los años 2015 y 2016.”

**Segundo.** El 27 de febrero de 2018, la Unidad de Transparencia de la Consejería de Educación, comunica a la ahora reclamante que:

“En relación con su solicitud de información pública presentada el día 02/02/2018 ante la Consejería de Hacienda y Administración Pública, y número SOL-2018/00000638-PID@, le informamos de que ha sido derivada parcialmente a nuestra Unidad de Transparencia de Educación. Aquí, la solicitud ha dado origen al



expediente número EXP- 2018/00000344-PID@ , y le comunicamos que se procede a su tramitación de acuerdo con lo establecido en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

“La SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA (EDUCACIÓN) es competente para resolver su petición, que le será notificada al correo electrónico indicado por usted en su solicitud.

“El plazo máximo para dictar y notificar la resolución es de 20 días hábiles a contar desde el día 02/02/2018, fecha de recepción de la solicitud por el citado órgano o entidad. Dicho plazo podrá ser prorrogado por igual período en el caso de que el volumen o complejidad de la información solicitada lo requiera. En este caso, se le notificará dicha ampliación.

“Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.”

**Tercero.** El 12 de marzo de 2018 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación ante la ausencia de respuesta a la solicitud de información.

**Cuarto.** El 13 de marzo de 2018 la Consejería de Educación acuerda “prorrogar en 20 días hábiles el plazo máximo de resolución y notificación, dada la complejidad de la información solicitada”. Acuerdo de prórroga que es comunicado a la ahora reclamante, por la Unidad de Transparencia de la Consejería de Educación, el mismo día 13 de marzo de 2018. La ahora reclamante acusa recibo del aviso el día 14 de marzo de 2018.

**Quinto.** El 16 de marzo de 2018 este Consejo concede a la ahora reclamante trámite de subsanación para que aporte la solicitud de información, que permitiera identificar la información pública solicitada, ya que no acompañaba la solicitud presentada, hecho que queda subsanado por escrito que tiene entrada el 19 de marzo de 2018.

**Sexto.** El 19 de marzo de 2018 el Secretario General Técnico de la Consejería de Educación resuelve:

“Conceder el acceso parcial a la información solicitada, significándole que el desglose de gastos de locomoción, alojamiento y manutención de las personas titulares de la Consejería durante los años 2015 y 2016 es el que figura a continuación: [...]

“Asimismo, le indico que las empresas a las que, en su caso, se han abonado los servicios correspondientes, así como las cantidades abonadas son las siguientes: [...]



“Por otra parte, conforme a lo establecido en los artículos 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y 30 c) de Ley 1/2014, de 24 de junio, procede inadmitir la solicitud de información relativa a la *«Relación individualizada de comprobantes justificativos de gastos de peaje efectuados por los coches oficiales asignados al uso de la Presidenta y de las personas titulares de las Consejerías realizados en los años 2015 y 2016»*, por lo que hace a la persona titular de la Consejería de Educación.

“Los citados gastos son abonados por los conductores respectivos haciendo uso de las tarjetas que tienen asignadas, por lo que la comprobación de que los importes de los peajes corresponden a los desplazamientos de la persona titular de la Consejería indicados en el documento adjunto, y no a otros servicios prestados en el ámbito de la Consejería por dichos conductores, supone el cotejo de los extractos mensuales de las tarjetas con las fechas y horas de los desplazamientos, lo que no puede obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente.

“En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha declarado, por todos el Criterio interpretativo 7/2015, que: *«el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderle 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 proporcionarla información solicitada.»*

“Por su parte, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, en el mismo sentido que el anterior, sostiene, por todas Resolución 64/2016, de 20 de julio, que: *"Y por lo que hace a la concreción de los casos que sí son reconducibles a la categoría "acción de reelaboración", cabe inferir del Criterio Interpretativo las siguientes pautas orientadoras: 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".*



*"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 necesariamente 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)]."*

La citada resolución es comunicada a la ahora reclamante el día 19 de marzo de 2018, por la Unidad de Transparencia de la Consejería de Educación.

**Séptimo.** Con fecha 27 de marzo de 2018 se comunica al reclamante la iniciación del procedimiento de resolución de la reclamación. En la misma fecha se solicitó al órgano reclamado copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico a la Unidad de Transparencia del órgano reclamado el día 28 de marzo de 2018.

**Octavo.** El 11 de abril de 2018 tuvo entrada escrito del órgano reclamado en el que emite informe al respecto. En cuanto a las alegaciones referidas al acceso a la información objeto de esta reclamación, informa lo siguiente:

"I- El día 2 de febrero de 2018 D<sup>a</sup> [nombre de la reclamante] presentó ante la Consejería de Hacienda y Administración Pública solicitud de información sobre "gastos de alojamiento, manutención, locomoción de viajes institucionales abonados a la Presidenta y Consejeros/as en 2015 y 2016 y la justificación de tales gastos aportada por los beneficiarios conformadas por las empresas suministradoras del servicio o relación de abonos directos efectuados a las empresas de servicios contratadas. Relación individualizada por vehículos de los comprobantes justificativos de gastos de peajes efectuados por los coches oficiales asignados al uso de la Presidenta de la Junta y de las personas titulares de las Consejerías realizados en los años 2015 y 2016", asignándosele núm. de solicitud 2018-00000638-PID@ .

"II- La Unidad de Transparencia de la Consejería de Hacienda y Administración Pública deriva parcialmente la solicitud a la Consejería de Educación, en cuanto a la información que corresponde a su ámbito competencial, el 13 de febrero de 2018, fecha en la que tiene entrada la solicitud en el órgano competente para resolver a los efectos previstos en el artículo 32 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

"La solicitud formulada da origen al expediente número 2018/00000344-PID@



“III- Mediante acuerdo de 13 de marzo de 2018 de esta Secretaría, comunicada por correo electrónico a la interesada en la misma fecha, conforme a lo establecido en el precepto anteriormente citado, se prorrogó por 20 días hábiles el plazo máximo para resolver y notificar, que finalizaba el 14 de marzo de 2018.

“IV- Finalmente, por resolución de 16 de marzo de 2018, de esta Secretaría, se concedió acceso parcial a la información solicitada, en los términos que constan en la misma, comunicándose a la interesada a la dirección de correo electrónico [*correo electrónico de la reclamante*] el 19 de marzo de 2018, dentro del plazo prorrogado.”

**Noveno.** El 19 de abril de 2018 la ahora reclamante remite escrito a este Consejo en el que manifiesta que:

“1.- Se solicitó una información concreta y dicha solicitud produjo una avalancha de solicitudes independientes. Lo ponemos en conocimiento del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dado que dicha forma de actuar produce un menoscabo en la eficacia de la administración y una acumulación de trabajo innecesaria. Ante una misma solicitud se han producido resoluciones estimatorias, (resolución de Consejería de Economía y Conocimiento expediente 343-PID@ que adjuntamos) dando la información solicitada, estimaciones parciales y denegaciones por diferentes motivos, además de retrasas y prórrogas fuera de plazo. Ello obliga a que esta parte tenga que interponer hasta 12 reclamaciones potestativas al Consejo de Protección de Datos o bien interponga 12 recursos contenciosos administrativos distintos con los gastos que ello conlleva, como la interpuesta con el número de reclamación 114/2018 que es un supuesto similar.

“Reiteramos que esta actitud torticera de la administración tiene como único motivo dificultar el acceso de los ciudadanos a la información pública y debe ser reprendida desde el consejo en uso de sus funciones legales interpretativas de la ley, al efecto de evitar esta indefensa del ciudadano ante una potestad exorbitante de la administración, que en definitiva, causa un perjuicio al ciudadano sin cobertura legal para ello.

“2. La información solicitada es pública y no puede limitarse aludiendo a que supone una reelaboración cuando existe en la Consejería de Hacienda una aplicación informática denominada GIRO que ya tiene los datos, como no puede ser de otra forma, porque con independencia de que cada vehículo o conductor pague los gastos de peaje, tales dispendios están intervenidos, fiscalizados y aprobados por lo que su negativa basándose en la necesidad de una reelaboración no encuentra justificación





legal. Tales gastos son viajes realizados en concordancia con el desempeño de su función que aparecerán debidamente reflejados en la agenda oficial y tienen el carácter de públicos. En definitiva se trata de saber en qué se gasta nuestro dinero un representante público por lo que no cabe la negativa a facilitarlos con una excusa banal como la reelaboración cuando existe una herramienta informática que pueden consultar y otorga con carácter inmediato la información solicitada.”

## 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).

Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, “[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad”, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

**Segundo.** Según establece el artículo 24 LTPA todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley. Esto supone que rige una regla general de acceso a la información pública, que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permitan dicha limitación.

Así ha venido por lo demás a confirmarlo el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera): *“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. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es*



*un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

La pretensión de la reclamante es conocer los "gastos de alojamiento, manutención y de locomoción de viajes institucionales" abonados a la Presidenta de la Junta y a las personas titulares de las Consejerías, la "justificación de tales gastos [...] o relación de abonos directos efectuados a las empresas de servicios contratadas", así como acceder a la "relación individualizada por vehículos de los comprobantes justificativos de gastos de peajes efectuados por los coches oficiales asignados al uso de la Presidenta de la Junta y de las personas titulares de las Consejerías realizados en los años 2015 y 2016."

La Consejería de Educación acordó conceder un acceso a las dos primeras peticiones, referida obviamente en lo que hace a la persona titular de la Consejería de Educación, pero inadmitió la solicitud en lo referente a la "relación individualizada por vehículos de los comprobantes justificativos de gastos de peajes", con base en los artículos 18.1.c) LTAIBG y 30.c) LTPA, por entender que es necesaria una acción previa de reelaboración.

**Tercero.** Según define el art. 2 a) LTPA, se considera "*información pública*" sujeta a las exigencias de la legislación de transparencia "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*", y no cabe albergar la menor duda que la información solicitada se encuentra incluida en el citado art. 2 a) LTPA.

Pero es que, además, como hemos tenido ocasión tantas veces de reiterar -entre ellas, la Resolución 322/2018, de 21 de agosto, FJ 3º-, es innegable la relevancia pública de la información de naturaleza económica, resultando por tanto del máximo interés para la opinión pública la divulgación de datos referentes a las decisiones de gasto por parte de las Administraciones públicas: "*[...] resulta incuestionable que la información referente a la recaudación de recursos por parte de los poderes públicos y la subsiguiente utilización de los mismos constituye un eje central de la legislación en materia de transparencia*" (por todas, Resolución 106/2016, de 16 de noviembre, FJ 4º). Y así vino a reconocerlo explícitamente el legislador en el arranque mismo del Preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno:

*"La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios*



*actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”.*

**Cuarto.** En lo concerniente a las pretensiones de la reclamante respecto a los “gastos de alojamiento, manutención y de locomoción de viajes institucionales” abonados a la titular de la Consejería de Educación, así como a la “relación de abonos directos efectuados a las empresas de servicios contratadas”, consta en el expediente escrito del órgano reclamado en el que informa a este Consejo que ha ofrecido a la interesada la información solicitada. Considerando, pues, que el propósito de obtener la información ha sido satisfecho y que se ha visto cumplida la finalidad de la transparencia de la información prevista en la LTPA, este Consejo no puede por menos que declarar la terminación del procedimiento de la reclamación planteada por desaparición del objeto de la reclamación, respecto a estas dos pretensiones.

**Quinto.** Sin embargo, respecto al acceso a la “relación individualizada por vehículos de los comprobantes justificativos de gastos de peajes”, el órgano reclamado inadmite la solicitud alegando que es de aplicación el artículo 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).

Pues bien, al enjuiciar la pertinencia de aplicar esta causa de inadmisión al caso concreto que nos ocupa conviene tener presente el razonamiento expresado por el Tribunal Supremo en la ya citada Sentencia n.º 1547/2017: *“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.”* (Fundamento de Derecho Cuarto).

Y, como venimos sosteniendo de forma constante en nuestras decisiones (baste citar las Resoluciones 64/2016, FJ 3º; 75/2016, FJ 3º; 136/2016, FJ 3º; 8/2017, FJ 3º y 133/2018, 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”*.

Pues bien, en el informe remitido a este Consejo, el órgano reclamado argumentó del siguiente modo la pertinencia de aplicar el art. 18.1 c) LTAIBG al caso que nos ocupa: “[...] la comprobación de que los importes de los peajes corresponden a los desplazamientos de la persona titular de la Consejería indicados en el documento adjunto, y no a otros servicios prestados en el ámbito de la Consejería por dichos conductores, supone el cotejo de los extractos mensuales de las tarjetas con las fechas y horas de los desplazamientos, lo que no puede obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente.”

Este Consejo, sin embargo, no puede sencillamente compartir esta apreciación del órgano reclamado en relación con la concreta petición de información que ahora analizamos; máxime cuando, según el citado Criterio Interpretativo 7/2015, la noción de “reelaboración” no supone *“la mera agregación o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos”*, ni tampoco equivale a información *“cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante”*. Por otra parte, importa notar que alguna otra Consejería, dotada por tanto con el mismo sistema de información contable, ha concedido el acceso en un supuesto idéntico –la ahora reclamante aporta como prueba la resolución dictada por la Consejería de Economía y Conocimiento-; circunstancia que ratifica la apreciación de que no es atendible la alegación del órgano reclamado de que la información solicitada no puede obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente.

En suma, la conjunción de los arriba citados criterios y pautas delimitadoras del concepto “acción de reelaboración”, unido al mandato de que no se considere tal *“la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”* [art. 30 c) LTPA], lleva directamente a concluir, a juicio de este Consejo, que no procede aplicar este motivo de inadmisión al presente supuesto. Por consiguiente, el órgano reclamado deberá facilitar a la solicitante una *“relación individualizada por vehículos de los comprobantes justificativos de gastos de peajes efectuados por los coches oficiales asignados al uso”* de la persona titular de la Consejería de Educación referidos a los años 2015 y 2016.



En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

## RESOLUCIÓN

**Primero.** Estimar parcialmente la reclamación interpuesta por XXX contra la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía por denegación de información pública.

**Segundo.** Instar a la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía a que, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al que se le notifique la presente resolución, ofrezca al reclamante la información objeto de la solicitud conforme a lo dispuesto en el Fundamento Jurídico Quinto, dando cuenta a este Consejo de lo actuado en el mismo plazo.

**Tercero.** Declarar la terminación del procedimiento derivado de la reclamación presentada respecto a las pretensiones contenidas en el Fundamento Jurídico Cuarto.

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 contado a partir del 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

Manuel Medina Guerrero

Esta resolución consta firmada electrónicamente