



Resolución 123/2018, de 8 de mayo, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-0072/2018/ reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante la Consejería de Cultura y Turismo

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 1 de febrero de 2018, procedente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, tuvo registro de entrada en la Consejería de Cultura y Turismo una solicitud de información pública presentada por XXX.

En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“Deseo conocer en relación a TURISMO Y PATRIMONIO HISTÓRICO, cuántos contratos públicos han existido en la Villa de Sasamón, a quién han sido adjudicados, por qué concepto y por qué valor. Todo ello dirigiendo la consulta a las administraciones públicas que se dirán: Ayuntamiento de Sasamón, Diputación de Burgos, y Junta de Castilla y León. Deseo que se dirijan a esas tres administraciones las siguientes consultas, las cuales son información pública de la que solicito acceso:

1) ¿Qué actuaciones han existido en el patrimonio histórico de Sasamón en los últimos 30 años? ¿Por qué valor? ¿A quién fueron adjudicadas? ¿Por qué concepto? ¿Qué administración pública lo instó?

2) ¿Ha concedido su administración pública, a través de fondos propios, o ajenos, ayudas para la conservación del patrimonio histórico de Sasamón? ¿Por qué valor? ¿Por qué conceptos?

3) ¿En qué elementos del Patrimonio Histórico de Sasamón se ha invertido en los últimos 30 años? ¿Qué importe? ¿Qué actuaciones se han realizado?

4) ¿Existen informes de Patrimonio Histórico (Junta de Castilla y León) que pongan de manifiesto deficiencias de conservación, en los elementos que se dirán? Si es así ruego se me dé traslado (Elementos: Colegiata Santa María la Real de Sasamón, Puentes de Trisla, San Miguel y Puente Nueva, Calzada Romana, Arco San Miguel)

5) ¿Se han recibido en los últimos 30 años fondos europeos en actuaciones de Turismo o Patrimonio Histórico en Sasamón? ¿Por qué concepto y cuál es el importe (detallado) de esos fondos recibidos?

6) ¿En los últimos 30 años, qué contratos públicos y/o inversiones ha acometido, contratado y/o supervisado su administración pública respecto al patrimonio Histórico de Sasamón?”.

La solicitud indicada fue denegada parcialmente, respecto a los puntos 1, 3, 5 y 6 mediante Orden de fecha 22 de febrero de 2018, de la Consejería de Cultura y Turismo, alegando básicamente que para facilitar la información solicitada sería necesaria una acción previa de reelaboración y que de conformidad con el criterio contenido en la Sentencia nº 60/2017, de la Audiencia Nacional, de 23 de octubre de 2017, la información que se tiene el deber de facilitar viene referida a los datos a partir del 10 de diciembre de 2014, fecha de entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Segundo.- Con fecha 4 de abril de 2018, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por XXX frente a la denegación expresa parcial de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Recibida la reclamación, nos dirigimos a la Consejería de Cultura y Turismo poniendo de manifiesto la recepción de la misma y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada reclamación.

Con fecha 16 de mayo de 2018, se recibió la contestación de la Consejería de Cultura y Turismo a nuestra solicitud de informe, en la cual se exponía lo siguiente:

“Una vez recabados los informes pertinentes se procedió a dictar la Orden de 22 de febrero de 2018 de la Consejería de Cultura y Turismo por la que se resuelve la solicitud de acceso a la información pública formulada por XXX. En dicha Resolución, que se adjunta, se valora como elemento jurídico fundamental la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sentencia 60/2017 de 23 de octubre de 2017, que establece como criterio que la información a facilitar en aplicación de la normativa vigente, se refiera a los datos a partir del 10 de diciembre de 2014, fecha de entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en lo que se refiere al acceso a la información pública. Se acompaña copia de la Sentencia.

Asimismo, dado que la información solicitada se refiere a diversas cuestiones relativas al patrimonio histórico de Sasamón en los últimos 30 años, hay que señalar que la misma no existe como documento ya elaborado en poder de esta Consejería, por lo que para facilitar dicha información en los términos solicitados sería necesaria una acción previa de reelaboración. La propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que cuando para la divulgación de la información sea necesaria una acción previa de reelaboración la solicitud será inadmitida a trámite. Y en este sentido, el criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (que se adjunta) señala

que el concepto de reelaboración como causa de inadmisión puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba "elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información."

Por tanto, la Consejería de Cultura y Turismo ha entendido que este criterio interpretativo resulta aplicable a la solicitud de XXX puesto que la elaboración de las diversas cuestiones relativas al Patrimonio de la localidad de Sasamón (Burgos) exige un proceso de elaboración expresa haciendo uso de diversas fuentes de información determinante de ser causa de inadmisión según dispone el citado artículo 18".

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o

presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello, puesto que se trata de la misma persona que presentó la solicitud de información pública.

Cuarto.- La reclamación ha sido presentada dentro del plazo establecido para ello en el art. 24.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Quinto.- El objeto de la solicitud presentada puede ser calificado como "información pública" de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la LTAIBG. Este precepto 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". En consecuencia, la información pública requerida por el ciudadano (información relativa al patrimonio histórico de la Villa de Sasamón) se corresponde con documentación que, en principio, obraría en poder de la Consejería de Cultura y Turismo.

Asimismo, como premisa básica, procede señalar que el art. 12 LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la misma Ley. Esto es, la exigencia de la condición de interesado al ciudadano que presenta la solicitud de información pública, en modo alguno puede constituir una causa o motivo que fundamente la denegación del acceso por parte de la Administración destinataria de la solicitud de información.

En este sentido, es necesario recordar que el art. 17.3 LTAIBG expone lo siguiente:

“El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud”.

Sexto.- A la vista de los motivos expuestos por la Consejería de Cultura y Turismo para desestimar la solicitud de información presentada por el reclamante en los puntos 1, 3, 5 y 6, surgen dos cuestiones a valorar: Por un lado, si procede aplicar como causa de inadmisión la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración y, por otro lado, la limitación de la obligación de suministro de la información a las fechas posteriores a la vigencia de la LTAIBG, es decir, a partir del 10 de diciembre de 2014.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, trataremos de valorar si la solicitud de información formulada por el reclamante tiene encaje en la causa de inadmisibilidad del art. 18.1 c) LTAIBG, relativa a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

En relación con esta concreta causa de inadmisión, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, ha manifestado lo siguiente:

*“En primer lugar, es preciso señalar que el 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.***
(...)

En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: «volver a elaborar algo». Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración. (...)

*...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 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**”.*

Respecto del concepto de reelaboración, el CTBG se ha pronunciado en numerosas ocasiones y la interpretación que realiza de dicha causa de inadmisión ha quedado recogido en numerosas resoluciones, como, por ejemplo, la R-0515-2016, de fecha 6 de marzo de 2017, de la cual se deduce lo siguiente:

- Será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material, aplicables al caso concreto, debiendo, por tanto, motivar adecuadamente la necesidad de proceder a una acción previa de reelaboración por la que se responda a la solicitud de información presentada



- En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse, desde el punto de vista literal, que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua, “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración. Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.
- El concepto de reelaboración como causa de inadmisión 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.

Pues bien, examinada la solicitud de información presentada por XXX y en atención a los estrictos términos en los cuales la misma ha sido planteada, cabe concluir que los puntos 1, 3 y 6, pueden resumirse en una petición única (actuaciones realizadas sobre el patrimonio histórico de Sasamón, con mención de las contrataciones realizadas, inversiones y Administraciones públicas intervinientes) y el punto 5 es muy preciso, al referirse a la recepción de fondos europeos en actuaciones en materia de turismo y patrimonio histórico.

En este sentido, si bien es cierto que la información viene referida a los últimos 30 años, conviene destacar que al tratarse de un municipio de reducidas dimensiones, la información requerida no parece caracterizarse ni por su volumen ni por su complejidad, y, además, debería estar concretada en documentos obrantes en los registros y archivos de la Consejería de Cultura y Turismo. Por lo tanto, al tener únicamente que seleccionar los datos necesarios solicitados por el reclamante, el tratamiento de dichos datos tendría la consideración de “mínimo” y constituiría una actuación plenamente viable. En el supuesto de que se tratara de información no existente en la Administración autonómica, dicha circunstancia deberá ser puesta de manifiesto al reclamante o, en su caso, la solicitud de información debería ser remitida a otras Administraciones competentes de conformidad a lo dispuesto en el art. 19.1 LTAIBG.

Asimismo, puesto que la Consejería de Cultura y Turismo ha facilitado al reclamante la información contenida en los puntos 2 y 4, sin alegar motivos de reelaboración, a juicio de esta

Comisión de Transparencia, para las restantes cuestiones la Consejería de Cultura y Turismo debería seguir el mismo criterio.

Finalmente, conviene poner de manifiesto que si la Consejería careciera de medios personales que pudieran gestionar adecuadamente la solicitud de información, el art. 20.1 LTAIBG habilita a la Administración para que amplíe el plazo de resolución de un mes por otro mes adicional, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario.

Séptimo.- La segunda cuestión de fondo a valorar radica en determinar si procede limitar la obligación de suministro de la información a los datos posteriores al 10 de diciembre de 2014, fecha de entrada en vigor de la LTAIBG, que es el criterio expuesto en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de octubre de 2017.

Con independencia del pronunciamiento judicial, que a la fecha no tiene el carácter de firme (por Auto de fecha 14 de mayo de 2018, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, nº de Recurso 600/2018, acuerdo tercero, se admite a trámite el recurso de casación sobre la siguiente cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia: “*Si el derecho de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno, ha de limitarse a aquella información elaborada o adquirida a partir del 10 de diciembre de 2014, fecha de entrada en vigor de dicha disposición legal.*”), esta Comisión de Transparencia considera que las solicitudes de información pública referidas a información y documentación elaboradas antes de la entrada en vigor de la LTAIBG, sin perjuicio de que pudieran concurrir otras causas de inadmisión, han de ser atendidas por dos motivos: En primer lugar, porque se trata de información obrante en poder de la Administración en atención a lo establecido en el art. 13 y, en segundo lugar, porque con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación de transparencia, ya estaba reconocido el derecho de los ciudadanos de acceso a la información pública.

En efecto, tanto el art. 105 b) de la Constitución Española como el art. 37.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ya contemplaban el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y a los archivos administrativos cuando los documentos obrantes en tales archivos formaran parte de un expediente que, a su vez, correspondiese a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

En este orden de cosas, conviene destacar, a título de ejemplo, que el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana ha

estimado la solicitud del reclamante de acceso a un expediente de infracción urbanística del año 2007 (Resolución nº 23/2017, de 10 de marzo de 2017).

El Consejo valenciano fundamenta su decisión (Fundamento Jurídico Tercero) aludiendo al principio de “transparencia máxima”, que destaca entre los estándares internacionales del derecho de acceso a la información pública, y en virtud del cual el alcance del derecho a la información debe ser tan amplio como la gama de información y entidades administrativas, así como los individuos que puedan reclamar el derecho.

Este principio de máxima transparencia cobra especial importancia respecto de los límites del derecho al acceso, por cuanto las restricciones han de ser las mínimas y sometidas a un escrutinio severo, de tal manera que la aplicación por los sujetos obligados de las causas de inadmisión tiene que ser llevada a cabo de manera excepcional y ser convenientemente motivada.

Este argumento, puesto en relación con el derecho de acceso a la información en el marco del procedimiento administrativo, implica que el límite de acceso a datos o documentos anteriores a la entrada en vigor de la LTAIBG no está contenido en la Ley y, además, no se dispone en modo alguno que el acceso a la información esté vedada a expedientes cerrados (que es la circunstancia que, en su caso, concurriría respecto de las actuaciones acometidas en el patrimonio histórico de Sasamón en los últimos 30 años).

En este punto, el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana se remite a la conclusión alcanzada por la autoridad catalana (Resolución GAIP de 23 de septiembre de 2015, reclamación 17/2015):

“Si la voluntad del legislador fuera la de denegar el acceso a los expedientes cerrados, ya lo habría establecido, y no lo hace, ni por activa ni por pasiva. Más bien todo lo contrario”.

Octavo. - Finalmente, procede referirse a la forma en la cual se debe llevar a cabo en este caso el acceso a la información pública solicitada. Al respecto, debemos tener en cuenta que el artículo 22.1 de la LTAIBG establece como preferente el acceso por vía electrónica, salvo que el solicitante haya señalado expresamente otro medio. En el caso aquí planteado y puesto que el solicitante de la información proporciona una dirección de correo electrónico, se puede enviar la información por esta vía.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,



RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante la Consejería de Cultura y Turismo.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, la Consejería de Cultura y Turismo debe facilitar al reclamante la información relativa a las actuaciones realizadas sobre el patrimonio histórico de Sasamón en los últimos 30 años con mención de las contrataciones realizadas, inversiones y Administraciones públicas intervinientes (puntos 1, 3 y 6 de la solicitud) y a la recepción de fondos europeos en actuaciones en materia de turismo y patrimonio histórico, concretando los importes recibidos y el destino asignado (punto 5).

Tercero.- Notificar esta Resolución al **autor** de la reclamación y a la **Consejería de Cultura y Turismo**.

Cuarta.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 124.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, contra esta Resolución cabe la interposición de un recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.m LJCA).

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Fdo.: Javier Amoedo Conde