



**RESOLUCIÓN 62/2019, de 11 de marzo
del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía**

Asunto: Reclamación de XXX contra la Secretaría General para la Administración Pública por denegación de información pública (Reclamación 130/2018).

ANTECEDENTES

Primero. El 14 de marzo de 2018 la ahora reclamante presentó una solicitud de información pública, dirigida a la Consejería de Hacienda y Administración Pública, con el siguiente contenido:

“INFORMACIÓN SOLICITADA :

“Relación de perceptores y cuantías percibidas en concepto de indemnizaciones por razón de vivienda abonadas por la Junta de Andalucía en los ejercicios 2012, 2013 y 2014.”

Segundo. El 12 de abril de 2018 la Secretaría General para la Administración Pública de la que fue Consejería de Hacienda y Administración Pública dicta resolución, del siguiente tenor:



“FUNDAMENTOS DE DERECHO

“Primero. El artículo 2 a) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía define la información pública como 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 elaboradas o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

“Segundo. El artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, indica que las solicitudes de acceso a la información pública serán inadmitidas cuando sean relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

“Tercero. Desde la entrada en vigor de la Ley 1/2014, de 24 de junio, la Administración de la Junta de Andalucía viene publicando, periódicamente, en su Portal de la Transparencia, un listado en el que se detallan las cuantías percibidas por el citado concepto.

“El citado listado se comenzó a elaborar expresamente para su publicación en el mencionado Portal de la Transparencia y su realización fue encomendada, desde dicha fecha, a la Secretaría General para la Administración Pública. Para la elaboración del mismo se precisa periódicamente la correspondiente información de los distintos órganos responsables de la tramitación autorizada de los pagos de las citadas indemnizaciones en cada una de las Consejerías y una vez recibida es preciso realizar manualmente, con ayuda de herramientas ofimáticas básicas, un proceso de agregación y consolidación de los datos que son aportados por los mencionados órganos. El proceso para la publicación de información se realiza de esta forma dado que el sistema contable común en el que se registran los correspondientes apuntes presupuestarios no permite generar un informe con el nivel de selección y agregación necesarios que facilite la citada publicación de la información.

“Cuarto. En relación con los datos solicitados anteriores a la entrada en vigor de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía, hemos de indicarle, por las circunstancias expuestas anteriormente, que no existe ni obra en poder de esta administración dicha documentación, dado que no se tenían encomendadas las funciones de recopilación de la información y elaboración de la documentación correspondiente.

“Por otra parte, como se ha comentado en el apartado anterior, no es posible obtener la información a partir de los correspondientes apuntes presupuestarios en sistema contable de la Junta de Andalucía, ya que desde el mismo no puede obtenerse un informe con el grado de selección y agregación necesarios que permita individualizar y



acumular los pagos correspondientes al concepto “indemnización por vivienda de alto cargo”; por lo tanto, no existe un tratamiento informatizado de uso corriente que permita la obtención de la información solicitada. La alternativa para atender su petición pasaría por realizar ad hoc un documento inexistente y por lo tanto no obrante en esta administración, exigiendo una expresa tarea de producción o creación del mismo, información que no se tiene, más aún, considerando entre otros factores: el intervalo temporal referido a los ejercicios 2012, 2013 y 2014; los numerosos cambios en los órganos gestores en cada Consejería, que deberían acceder a sus archivos y seleccionar los datos correspondientes; que dicha operación específica no pudiera realizarse de forma automatizada y agregada a través del sistema contable general de la Junta de Andalucía; el procedimiento manual posterior de agregación y consolidación de datos. La adecuada respuesta a su solicitud de información supondría por tanto la realización de un informe específico que conllevaría una acción previa de reelaboración de la información haciendo uso de diversas fuentes de información e implicaría una carga de trabajo para las distintas unidades afectadas que exigiría una dedicación y unos recursos humanos que podrían alterar el normal desarrollo de los servicios prestados desde cada una de las mencionadas unidades.

“Quinto. De acuerdo con todo lo anterior, dado que esta administración no dispone de la información que se solicita en este periodo referido, la elaboración de un informe específico supondría una acción previa de reelaboración de información, incurriendo en causa de inadmisión, conforme a lo dispuesto en 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 concordancia con lo preceptuado en el artículo 30. c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

“Tras el análisis de la solicitud y las comprobaciones necesarias para establecer si le son aplicables las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y lo dispuesto en los artículos 2 a), 30 y la Disposición adicional cuarta de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, la Secretaria General para la Administración Pública, de acuerdo con todo lo anterior, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 3 del Decreto 289/2015, de 21 de julio, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales,
“RESUELVE:



“Inadmitir su solicitud por aplicación del artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, al ser necesaria una acción previa de reelaboración, Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, recurso contencioso-administrativo, de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en el plazo de un mes, a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con el artículo 33.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

“Mediante este documento se notifica a la persona solicitante el presente acto, según lo exigido en el artículo 40.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.”

Tercero. El 19 de abril de 2018 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación contra la resolución de 12 de abril de 2018, antes citada, en la que la ahora reclamante manifiesta lo siguiente:

“1.- Alega la administración causa de inadmisión reconociendo que la información relativa a años anteriores existe pero la desconocen y supondría la elaboración de un informe ad hoc.

“2.- La información solicitada es pública y no puede limitarse aludiendo a que supone una reelaboración, confundiendo la reelaboración con el hecho de que sea voluminosa al referirse a varios años. En este sentido, al tratarse de información cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación no estaríamos ante reelaboración ni sería causa de inadmisión, pudiendo la administración ampliar el plazo para resolver. Tal información no supone un nuevo tratamiento de la información que haya de dar lugar a un tratamiento específico y a un nuevo informe. La aseveración realizada en el FD 5º de la Resolución, es claramente incorrecta. La Administración sí dispone de la información: del tenor literal de la información se deduce que la junta de Andalucía no CONOCE LOS GASTOS QUE REALIZA, afirmación que necesariamente ha de ser reputada como falsa y encubridora de la verdad.

“En definitiva se trata de saber en qué se gastan nuestro dinero los representantes públicos por lo que no cabe la negativa a facilitarlos con una excusa banal como la reelaboración dado que no existe la información como tal y habría que realizarla ad hoc, cuando se trata de gastos fiscalizados e intervenidos y existentes, y sí lo



desconocen tienen obligación de buscarlos y dar la información que solicitan los círculos ciudadanos.”.

Cuarto. Con fecha 26 de abril 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 mismo 26 de abril.

Quinto. El 18 de mayo 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:

“Primero: Desde la entrada en vigor de la Ley 1/2014, de 24 de junio, la Administración de la Junta de Andalucía viene publicando, periódicamente, en su Portal de la Transparencia, un listado en el que se detallan las cuantías percibidas por sus altos cargos en concepto de indemnización por vivienda.

“El citado listado se comenzó a elaborar expresamente para su publicación en el mencionado Portal de la Transparencia y su realización fue encomendada, desde dicha fecha, a la Secretaría General para la Administración Pública. Para la elaboración del mismo se precisa recabar periódicamente la correspondiente información de los distintos órganos responsables de la tramitación autorizada de los pagos de las citadas indemnizaciones en cada una de las Consejerías y una vez recibida es preciso realizar manualmente, con ayuda de herramientas ofimáticas básicas, un proceso de agregación y consolidación de los datos que son aportados por los mencionados órganos. El proceso para la publicación de información se realiza de esta forma dado que el sistema contable común en el que se registra la ejecución de los correspondientes gastos presupuestarios no permite generar un informe con el nivel de selección y agregación necesarios que facilite la citada publicación de la información.

“Segundo: La alternativa para atender la petición de la reclamante pasaría por realizar ad hoc un documento inexistente, exigiendo una expresa tarea de producción o creación del mismo. Teniendo en cuenta los siguientes factores:

“1. Conforme a la Orden de 3 de julio de 2012, por el que se establecen los códigos y las definiciones de la clasificación económica del estado de gastos, no existe una partida presupuestaria específica y concreta que recoja en exclusiva los créditos



necesarios para dar cobertura a esta tipología de gasto; están en una partida referida a indemnizaciones por razón del servicio, donde se comparten gastos de diferentes tipologías (indemnizaciones por asistencia a tribunales y órganos colegiados y, en general, por asistencias a ponencias, consejos, reuniones, etc). Por tanto, no se puede obtener directamente un informe de los datos solicitados de una forma automatizada a través del sistema contable de la Junta de Andalucía con el grado de selección y agregación necesarios que permitan individualizar y acumular los pagos correspondientes al concepto 'Indemnización por vivienda de alto cargo'.

"2. En la elaboración de la información sería necesaria la intervención de los órganos competentes para la tramitación de estos pagos de cada una de las Consejerías, teniendo en cuenta además, que en el intervalo temporal de los años 2012, 2013, 2014, se han aprobado dos Decretos de reestructuración de Consejerías, dando lugar a la creación y extinción de algunas de ellas, así como, a la modificación de las competencias de las mismas.

"3. El sistema contable operativo durante el periodo de tiempo solicitado, es el sistema gestión contable JÚPITER. Desde el año 2015, dicho sistema ha sido sustituido por el sistema de gestión integral de recursos organizativos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, GIRO. Este hecho también dificultaría la tarea de elaboración de la información solicitada, que supondría la utilización una herramienta obsoleta por parte de un personal especializado en la citada herramienta.

"Por lo expuesto, la adecuada respuesta a la solicitud de información de la reclamante, supondría por tanto, la realización de un informe específico que conllevaría una acción previa de reelaboración de la información, incurriendo en causa de inadmisión, conforme a lo dispuesto en 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 concordancia con lo preceptuado en el artículo 30. c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía; haciendo uso del mismo modo de diversas fuentes de información e implicaría asimismo una carga de trabajo para las unidades afectadas de cada una de las Consejerías que exigirla una dedicación y unos recursos humanos que podrían alterar el normal desarrollo de los servicios prestados.

"En este sentido, la Sentencia de 24 de enero de 2017, de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, dictada en el recurso de apelación 631/2016, argumenta en su Fundamento de Derecho Cuarto que "(...) 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". En consecuencia, la



información solicitada no se refiere a un documento preexistente, sino que sería necesario elaborarlo para dar satisfacción al peticionario, siendo aplicable la causa de inadmisión prevista en el art. 18 c) Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

“Tercero: Respecto a la afirmación de la reclamante sobre que "del tenor literal de la información se deduce que la Junta de Andalucía no conoce los gastos que realiza" indicar que en la resolución de inadmisión en ningún momento se realiza tal manifestación, ni entendemos que ésta se pueda deducir de la misma. Distinto es, que para obtener la información en los términos solicitados sea necesario hacer una labor previa de reelaboración tal y como hemos argumentado anteriormente En virtud de lo anteriormente expuesto y en base asimismo a lo contenido en el criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sobre causas de inadmisión de solicitudes de información relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, esta Secretaria General para la Administración Pública entiende que sería aplicable la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Y en virtud de ello solicita se tomen en consideración las alegaciones expuestas y en tal sentido estimadas por parte de ese Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía para proceder a resolver y archivar la reclamación del referido expediente.”.

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. La presente reclamación tiene su origen en una solicitud de información con la que la interesada pretendía conocer la “[r]elación de perceptores y cuantías percibidas en concepto de indemnizaciones por razón de vivienda abonadas por la Junta de Andalucía en los ejercicios 2012, 2013 y 2014.”

La Secretaría General para la Administración Pública acordó inadmitir la solicitud con base en el artículo 18.1 c) LTAIBG, al entender que se trataba de una información cuya divulgación requeriría una acción previa de reelaboración. Según argumentó en su Resolución, “no es posible obtener la información a partir de los correspondientes apuntes presupuestarios en sistema contable de la Junta de Andalucía, ya que desde el mismo no puede obtenerse un informe con el grado de selección y agregación necesarios que permita individualizar y acumular los pagos correspondientes al concepto `indemnización por vivienda de alto cargo´; por lo tanto, no existe un tratamiento informatizado de uso corriente que permita la obtención de la información solicitada”. Y, a mayor abundamiento, mencionó otros factores en apoyo de la decisión adoptada, a saber, “los numerosos cambios en los órganos gestores en cada Consejería” que se habían producido en el periodo de tiempo referido (2012-2014); la necesidad de recurrir a un “procedimiento manual posterior de agregación y consolidación de datos”; y, en fin, que habría de hacerse uso de diversas fuentes de información, lo que implicaría una carga de trabajo para las distintas unidades afectadas que podrían alterar el normal desarrollo de los servicios prestados por tales unidades.

Tercero. Pese al esfuerzo argumental desplegado por el órgano reclamado, este Consejo no puede compartir su decisión en torno a la aplicabilidad del artículo 18.1 c) LTAIBG a la solicitud de información que nos ocupa.

Al enjuiciar la pertinencia de aplicar esta causa de inadmisión a los casos concretos, ha de partirse del presupuesto al que hizo referencia el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera): *“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, de acuerdo con nuestra consolidada línea doctrinal (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 y 35/2019, FJ 7º), 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."* (Resolución 8/2017, FJ 3º; sobre esta doctrina general, asimismo la Resolución 133/2018, FJ 3º).

Finalmente, además de las pautas derivadas del referido Criterio Interpretativo, ha de tomarse en consideración lo que dispone respecto de esta causa de inadmisión la propia 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)].

A la luz de estas líneas directrices, como adelantamos, este Consejo no entiende justificada la aplicación del artículo 18.1 c) LTAIBG a este caso. Las razones ofrecidas por el órgano reclamado tanto en su reclamación como en el informe emitido en el trámite de alegaciones pueden revelar que la tarea de recabar la información requerida entraña cierta carga de trabajo para la Administración involucrada, pero en modo alguno supone que nos hallemos ante el supuesto de hecho previsto en dicha disposición. En este sentido, no cabe soslayar que, 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 sin más a información *"cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante"*.



Por otra parte, ha de tenerse presente que existe un deber de buscar la información por parte de los supuestos obligados, cuyo alcance perfilamos en el FJ 3º de la Resolución 37/2016:

"[...] la legislación de transparencia reclama de las autoridades públicas que desplieguen el esfuerzo razonablemente posible para atender las solicitudes de información y, en consecuencia, puedan responder, en los plazos previstos, de forma completa y ajustada a los términos de las peticiones formuladas por la ciudadanía. Las entidades sujetas a las exigencias de lo que se ha dado en denominar "publicidad pasiva", y por tanto responsables de su cumplimiento [art. 6 c) LTPA], deben realizar una tarea de búsqueda de los "contenidos o documentos" que obren en su poder y se hayan elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones, con independencia de cuál sea su "formato o soporte" [art. 2 a) de la LTPA]. Los sujetos obligados, en suma, han de estar en condiciones de acreditar que sus esfuerzos de búsqueda de la información han sido rigurosos y exhaustivos y que han explorado todas las vías razonables para localizar los contenidos o documentos requeridos."

Sencillamente, a juicio de este Consejo, a la vista de la plena concreción y el limitado alcance del objeto de la petición, y atendiendo a los medios disponibles con que cuenta el órgano reclamado, no se aprecia en el presente caso que concurren las circunstancias que permitirían calificar de "reelaboración" el proceso específico de trabajo que requiere suministrar la información al solicitante, de acuerdo con las pautas trazadas en el citado Criterio Interpretativo 7/2015. En consecuencia, no procede sino estimar la reclamación.

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

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación interpuesta por XXX contra Secretaría General de Administración Pública por denegación de información pública.

Segundo. Instar a la Secretaría General para la Administración Pública de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior a que, en el plazo de un mes a contar desde el siguiente al que se le notifique la presente resolución, ofrezca a la reclamante la información objeto de su solicitud, dando cuenta a este Consejo de lo actuado en el mismo plazo.

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