

Exp.: 09-OPEN-00178.0/2024

ASUNTO: RESOLUCIÓN DE INADMISIÓN DE SOLICITUD ACCESO INFORMACIÓN

Con fecha 23 de septiembre del año en curso ha tenido entrada en el registro de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local la siguiente solicitud de acceso a la información pública, referida al conocimiento del número de plazas públicas de Formación Profesional dependientes de la Comunidad de Madrid entre los años 2014 y 2024 así como su desglose por año y su desglose por plazas por municipio.

El acceso a la información pública regulado en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTBG), contempla en su artículo 18 las siguientes causas de inadmisión:

- a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.
- b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.
- c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.
- d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.
- e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Estudiada la solicitud de información presentada, ésta implica la necesidad de examinar un número extraordinariamente elevado de documentos.

Esta actuación, por consiguiente, requiere de una acción previa de reelaboración ya que dicha información no se produce con automatismo sino que exige la combinación de bases de datos o archivos electrónicos, especialmente cuando afecta a varios cursos escolares. La información requerida se encuentra referida al número de plazas públicas

de Formación Profesional dependientes de la Comunidad de Madrid entre los años 2014 y 2024 así como su desglose por año y su desglose por plazas por municipio, información procesada a través de diferentes formatos electrónicos, algunos con cierta antigüedad (sistema SICE). Esta circunstancia supone, en consecuencia, que la acción de reelaboración sea más intensa, lo que justifica su inadmisión de acuerdo con el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013.

Pero, a mayor abundamiento, se estima procedente ahondar en la citada causa que exige su inadmisión y que no es otra, como se acaba de indicar, que la necesidad de realizar una acción previa de reelaboración para la divulgación de la supradicha información.

Esta causa de inadmisión, recogida en la letra c) del artículo 18.1 de la LTBG, es, como indica la Resolución 40/2017, de 8 de febrero, de la Comisión de Garantía del Derecho de acceso a la información pública de Cataluña en aplicación de la disposición de igual contenido de la Ley de esta Comunidad, *“una eventualidad que deriva en pura lógica de que este derecho se proclame legalmente en relación con la información pública”*.

Encuentra, en efecto, su razón de ser en la propia determinación legal del objeto del derecho de acceso por referencia a la “información pública” y no, como era lo tradicional en nuestro ordenamiento, a los documentos, lo que supone el reconocimiento del acceso a información que, existiendo, puede ser que exija, a los efectos de ser ofrecida, de su **previo tratamiento por el sujeto obligado a facilitarla**. Estamos, por tanto, ante una causa que puede considerarse, en sí misma, “razonable” o “plenamente aceptable”. Ahora bien, su correcta aplicación **exige definir esa acción de “reelaboración” que se erige en su presupuesto de hecho.**

CONCRECIÓN DE LA ACCIÓN DE REELABORACIÓN A PARTIR DE SU DIFERENCIACIÓN DE OTRAS FIGURAS AFINES.

Existen supuestos con los que, según establece el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en su Criterio Interpretativo, la reelaboración pudiera confundirse pero que, sin embargo, no constituyen hipótesis de esta naturaleza. Así, y de una parte, la **reelaboración** debe distinguirse de los casos en los que “el volumen o complejidad de la información que se solicita” hace “necesario un proceso específico de

trabajo o manipulación para suministrarla”, que justifica, como prevé el artículo 20.1 de la LTBG, una ampliación del plazo para resolver. La propia entidad matiza, sin embargo, que *“el elevado volumen de la información objeto de solicitud” podrá “tenerse en cuenta” cuando “ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado, así como los medios disponibles, se incurra en alguna de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración”*.

La reelaboración, en segundo lugar, ha de ser diferenciada de la “información que, por contener datos de carácter personal, debe ser “anonimizada” o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso solo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada”; supuestos regulados, respectivamente, en los artículos 15 y 14 de la LTBG y que, “pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información” no pueden “entenderse como reelaboración”.

No se incluyen, en tercer lugar, en este ámbito los supuestos en los que “la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resulten responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido”, hipótesis en las que, en aplicación del artículo 19.4, “se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”.

Finalmente, y aun cuando el Criterio Interpretativo 7/2015 no se refiera a ellos, tampoco puede apreciarse la causa de inadmisión en los casos en los que la entidad obligada a dar la información deba previamente recabarla de alguno de los sujetos obligados por su artículo 4 a facilitársela.

LA DELIMITACIÓN EN TÉRMINOS POSITIVOS DE LA REELABORACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La concreción del concepto de *reelaboración* ha de producirse, según manifiesta el Criterio interpretativo 7/2015, a partir de la interpretación literal del término que, en la definición que ofrece la Real Academia de la Lengua, significa “volver a elaborar algo”:

La aplicación de la causa de inadmisión procede así en supuestos en los que, existiendo la información, no puede proporcionarse sin una previa actuación



dirigida a tal fin por parte del sujeto que ha de proporcionarla; lo que es lo mismo, en hipótesis en las que la información no es accesible en los términos que pretende el solicitante. El Criterio especifica que la reelaboración “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 diferentes 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”.

Dos supuestos, como es notorio, de naturaleza diferente dado, que si el **primero** se basa en un **dato cualitativo de aplicación uniforme** en el conjunto de sujetos vinculados por la LTBG, la información se encuentra distribuida en diferentes fuentes; el **segundo**, por el contrario, llama a una **valoración ad hoc** a los efectos de determinar, ante cada caso planteado, si ese sujeto dispone o no de los medios necesarios para tratar la información, con el resultado posible de que una misma información podrá ser o no accesible dependiendo de la capacidad, de los recursos de cada uno de ellos.

A estos supuestos debe añadirse aquel, recogida igualmente en el Criterio Interpretativo, en el que la información se encuentra en un formato que **“no sea reutilizable en los términos que señale la Ley”**.

Por lo que se refiere **al primer supuesto** “La causa de inadmisión es aplicable cuando la información ha de “elaborarse expresamente” haciendo “uso de diferentes fuentes de información”, las resoluciones del CTBG en esta materia permiten comprobar que ésta es una situación que, a su juicio, se produce cuando la información se halla dispersa tanto desde un punto de vista subjetivo como objetivo.

Existe, en efecto, “reelaboración de la información” en los supuestos, en primer término, en los que su entrega por el órgano competente exige, en términos del Consejo, “una labor específica para recabarla, ordenarla y ponerla a disposición”, al encontrarse en centros o unidades diferentes.

Esta tesis ha sido mantenida ante las muchas peticiones de acceso a la información dirigidas a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias sobre distintos



Comunidad
de Madrid

Dirección General
de Educación Secundaria,
Formación Profesional
y Régimen Especial

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN,
CIENCIA Y UNIVERSIDADES

extremos del funcionamiento de las cárceles y situación de la población reclusa. Su doctrina queda resumida, entre otras, en la *Resolución 345/2016, de 26 de octubre, que sostiene que, en tales hipótesis, “puede requerirse una acción previa de reelaboración, ya que al haber más de 80 centros diseminados por toda España”, es “necesario recabar, ordenar, tratar y poner a disposición” del solicitante “una información, a veces compleja, de muy diversas unidades administrativas diferentes a la que recibe la solicitud”*. Así sucede también en otros supuestos en los que ha quedado acreditado que la información solicitada se encuentra *“en las 275 Unidades de Recaudación ejecutiva (de la Tesorería General de la Seguridad Social) distribuidas en todo el territorio nacional”, en los diversos centros que efectúan la inspección técnica de vehículos o en las distintas dependencias de la Guardia Civil*.

En suma, la solicitud de información se dirige al órgano competente para resolver que, sin embargo, no la tiene en su poder al hallarse diseminada en “unidades técnico-funcionales diferenciadas”.

Nos encontramos, pues, ante un supuesto de dispersión de la información desde el punto de vista objetivo. En este sentido, y aun cuando el CTBG viene señalando que “una solicitud no puede inadmitirse por el hecho de afectar a una pluralidad muy importante de asuntos o expedientes, al no estar contemplada como tal entre las causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG”; es lo cierto que ante no pocas peticiones de acceso se ha visto forzado a reconocer “esta circunstancia cuando el elevado volumen de la información objeto de la solicitud suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de la solicitud realizada así como los medios disponibles, hagan incurrir a la Administración informante en alguna de las circunstancias o supuestos” que impliquen que estamos ante una acción de reelaboración; “circunstancia” o “supuesto” que el Consejo estima, precisamente, que concurre cuando la información ha de extraerse de “numerosos y diversos procedimientos”, supone “realizar búsquedas masivas, tanto de forma electrónica como manual, en todas las bases de datos y expedientes”

Ahora bien, debe notarse que aunque la interpretación literal de lo dispuesto por el CTBG en su Criterio interpretativo puede llevar a pensar que la reelaboración surge ante el dato objetivo de la necesaria utilización de “diferentes fuentes de información”; ello, sin embargo, no es así, en la medida en que lo normal es que el Consejo

introduzca, a la hora de apreciar su existencia, un juicio de valor sobre los medios con los que cuenta el sujeto obligado para tratar la información, de tal forma que lo relevante, muchas veces, no está tanto, o no está solo, en el hecho de que hayan de utilizarse diversas fuentes de información, sino en los propios recursos con los que éste cuente, pues, en definitiva, la causa de inadmisión solo resulta aplicable cuando dicho sujeto no pueda ofrecerla haciendo “un uso racional de los medios disponibles”, valoración que el Consejo efectúa naturalmente a partir de las características de cada caso concreto, entre las que dispensa especial atención al “**potencial volumen de los datos solicitados**”, de los “expedientes que deberían ser examinados sin contar con medios informáticos para ello” o, en el ángulo inverso, al hecho de que el número de datos objeto de la solicitud de información “no debe ser elevado”.

En el presente supuesto, para la búsqueda, escaneado, selección y preparación del volumen ingente de información solicitada, esta Dirección General debería dedicar un importante número de horas para atender su petición obligando, en consecuencia, a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y la correcta prestación del servicio público que tienen encomendado.

LA REELABORACIÓN CUANDO EL SUJETO OBLIGADO CARECE DE “LOS MEDIOS TÉCNICOS QUE SEAN NECESARIOS PARA EXTRAER Y EXPLOTAR LA INFORMACIÓN CONCRETA QUE SE SOLICITA”

El segundo de los supuestos en los que el Criterio Interpretativo 7/2015 admite que “puede entenderse aplicable” el concepto de reelaboración es el que se produce cuando “el organismo o entidad” carece “de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita”. La referencia a los “medios técnicos” necesarios –las resoluciones anteriores a la aprobación del Criterio se referían, lo que no es lo mismo, a “medios técnicos razonables”- parece que debe entenderse no en el sentido de que el tratamiento de la información precise de una tecnología desconocida, sino como la falta de disponibilidad por un determinado sujeto, en un momento concreto, de los recursos precisos para facilitar la información en los términos que se solicita, de tal forma que es perfectamente posible que determinada entidad esté

en condiciones de ofrecer informaciones para las que, sin embargo, otros sujetos carezcan de la capacidad necesaria.

En este sentido, la Comisión de Garantía del Derecho de acceso a la información pública de Cataluña, establece que la causa de inadmisión concurre cuando para obtener la información sea “**necesaria una tarea compleja de elaboración o reelaboración**”.

Identifica esta Comisión las hipótesis en las que la obtención de la información requiere de una tarea de esa naturaleza con aquéllas en las que “la información solicitada no es identificable con documentos determinados”. Ahora bien, no es suficiente con esta “eventualidad que deriva en pura lógica del hecho de que este derecho se proclame legalmente en relación con la información pública”; es necesario además el carácter “complejo” de la tarea a desarrollar; de ahí que centre sus esfuerzos en “determinar el alcance de este concepto”, para lo que “se debe tener en cuenta el contexto de la realidad de los instrumentos, medios y recursos de almacenamiento, gestión documental y tratamiento de la información pública en las administraciones contemporáneas, caracterizada por la coexistencia de formatos digitales e impresos en el archivo de los documentos públicos y el mantenimiento de grandes volúmenes de información en archivos en papel”.

Desde esta base, la Comisión delimita los que “pueden ser indicios de una tarea compleja de elaboración o reelaboración”:

“a) Que se deba extraer la información solicitada de documentos que tienen un contenido más amplio, especialmente si esta tarea se debe hacer manualmente y en relación con varios documentos archivados en diferentes expedientes, y más aún si la información que se debe extraer no es simple y directa y requiere una cierta actividad de análisis o de interpretación;

b) Que sea necesario obtener la información solicitada de bases de datos o de archivos digitales, y que sea necesario a estos efectos utilizar programas informáticos más o menos especializados o sofisticados;

c) Que sea necesario obtener la información solicitada combinando bases de datos o archivos electrónicos y archivos en papel, requiriendo además una tarea de análisis o de interpretación,

d) Que la información solicitada corresponda a un lapso temporal muy amplio, de modo que haya que buscarla entre varios expedientes cronológicamente alejados e incluso entre varios contenedores o ámbitos físicos de archivo de documentos;

e) **Que sea necesario obtener la información solicitada de un número muy elevado de documentos y de expedientes diferentes, especialmente si se encuentran dispersos, bien sea por razones cronológicas o de cualquier otra índole.**

f) Otros indicadores en base a los cuales se pueda argumentar razonadamente que la tarea de búsqueda y obtención de la información solicitada no es sencilla”.

Destaca además esta Comisión que **uno solo de estos indicios puede operar como “indicador suficiente de complejidad” si acredita “una elevada intensidad”, o bien puede ser que concurren varios que conjuntamente determinen esa circunstancia aunque su intensidad, aisladamente considerados, “no sea particularmente elevada”.**

En el presente supuesto, la información solicitada es referida al número de plazas públicas de Formación Profesional dependientes de la Comunidad de Madrid entre los años 2014 y 2024 así como su desglose por año y su desglose por plazas por municipio, implicando dicha circunstancia una acción de documentación intensa e ingente al ser una información muy amplia y excesivamente diseminada que entraña una importante dificultad a la hora de ser remitida al suponer una acción de reelaboración más intensa.

La búsqueda y preparación de la documentación solicitada incidiría muy negativamente en la gestión encomendada a esta Dirección General, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el correcto desarrollo de las funciones encomendadas, puesto que exigiría dedicar efectivos, durante un tiempo considerable, únicamente a esta tarea. lo que justifica, en definitiva, su inadmisión por la causa antedicha .

Por lo expuesto, de conformidad con lo establecido 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 el artículo 40 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, la Directora General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial

RESUELVE

Inadmitir la solicitud de acceso a la información solicitada al ser necesaria una acción previa de reelaboración lo que no resulta justificado con la finalidad de transparencia de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Contra esta resolución cabe interponer:

1. Con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía judicial contencioso administrativo, la reclamación regulada en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación de la presente resolución.
2. Recurso ante el órgano competente de la jurisdicción contencioso-administrativa, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de la notificación del presente acto.

En Madrid, a fecha de la firma
LA DIRECTORA GENERAL DE EDUCACIÓN SECUNDARIA,
FORMACIÓN PROFESIONAL Y RÉGIMEN ESPECIAL

Firmado digitalmente por: RODRIGUEZ DE LLERA TEJEDA MARIA LUZ
Fecha: 2024.09.30 19:25

Fdo.: María Luz Rodríguez de Llera Tejeda