



**Asunto: Informe a enmiendas incorporadas en el trámite de dictamen de Comisión Permanente de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto al proyecto definitivo de Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid.**

A la vista de vista de las enmiendas introducidas en el texto del proyecto definitivo de la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid (Ordenanza, en adelante) con ocasión de la celebración de la sesión del pasado 24 de junio de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto, se emite el presente informe.

Las siguientes consideraciones se efectúan tomando en consideración, asimismo, las opiniones recabadas en las reuniones mantenidas con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Estado.

**1. Artículo 3.1 párrafo tercero, resultado de una enmienda transaccional planteada por los Grupos Municipales Ahora Madrid y Ciudadanos.**

*“Se creará un registro de todas las entidades en quienes concurren los requisitos del Art. 3, b) de la LT”.*

Sin perjuicio de la corrección de aquellos aspectos técnicos (eliminación de abreviaturas y siglas<sup>1</sup>), ha de hacerse constar que el seguimiento que puede llevar a cabo el Ayuntamiento de Madrid es estrictamente el que se derivaría de las ayudas o subvenciones otorgadas por los sujetos obligados por la Ordenanza y solo cuando se superasen los porcentajes o cantidades a que hace referencia el artículo 3 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIP en adelante). La superación de dichos topes tomando en cuenta ayudas otorgadas por otras Administraciones o sujetos obligados no ya por la Ordenanza sino por la LTAIP, solo podría hacerse accediendo a la información de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), cuya gestión es competencia estatal de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS). Es un aspecto competencial relevante a tener en cuenta.

Por otra parte, la regla más razonable es que el control se llevase a efecto, en estos casos, por la Administración que haya concedido el mayor porcentaje de ayudas, ya que no tendría sentido alguno que se crease un registro municipal –sin que conste

---

<sup>1</sup> Directriz 8 de las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.



en la Ordenanza a qué efectos y con qué finalidad- en el que aparezcan entidades privadas subvencionadas en su mayor parte por otros sujetos obligados por la ley estatal.

Por este motivo se propone una redacción alternativa del siguiente tenor:

"Se efectuará un seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de los beneficiarios que superen las cantidades y porcentajes a los que alude el artículo 3 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, cuando dichas cantidades provengan de ayudas y subvenciones otorgadas por alguno de los sujetos mencionados en el artículo 2.1."

Este control correspondería a los promotores y gestores de las diferentes ayudas y subvenciones, de acuerdo con las previsiones de cada convocatoria, tal como prevé el artículo 3 de la Ordenanza, y las obligaciones que se deriven tanto de la LTAIP como de la norma municipal.

## **2. Artículo 11.1, resultado de una enmienda planteada por el Grupo Municipal Popular.**

*"1. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta ordenanza deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria, así como cualquier acto administrativo de tramitación terminado será accesible aunque el procedimiento completo no haya concluido, que se indica a continuación que resulte aplicable en atención a la naturaleza de cada entidad:"*

Las observaciones de este informe se refieren únicamente al inciso "así como cualquier acto administrativo de tramitación terminado será accesible aunque el procedimiento completo no haya concluido", que es el texto introducido por la enmienda. Al parecer la finalidad que persigue la enmienda es considerar dentro del concepto de información pública no solo las resoluciones finalizadoras de los procedimientos, sino también los actos de trámites incorporados a los expedientes.

De acuerdo con los estándares más exigentes en materia de transparencia, en efecto, entrarían dentro del concepto de información pública todos aquellos documentos que fueran conclusos. El artículo 13.1 d) de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), por ejemplo, prevé la posibilidad de denegar aquellas solicitudes que se refieran "a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos". A *sensu contrario*, los documentos conclusos



incorporados a procedimientos aún pendientes de finalizar podrían considerarse información pública a los efectos del artículo 13 de la LTAIP.

Es importante tener en cuenta que la existencia de un documento concluso, por otra parte, no excluye absolutamente la posibilidad de aplicación de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18 b) de la LTAIP (solicitud referida 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), especialmente cuando tales documentos conclusos tuvieran la consideración de información auxiliar o de apoyo y no hubieran servido, directa o indirectamente, de motivación a resoluciones (artículo 24.3 c) *in fine* de la Ordenanza). La calificación de un documento como concluso tampoco impediría la aplicación de los límites recogidos en los artículos 14 y 15 de la LTAIP, cuando concurrieran en un caso concreto.

Dado que las consideraciones que en este informe se hacen a este respecto, la observación relativa al artículo 11.1 es susceptible de aplicarse con carácter general al concepto de información pública, sin que afecte únicamente a la información de carácter económico, presupuestario o estadístico. Por ello, parece razonable suprimir el inciso que introduce la enmienda y añadir un párrafo segundo en el artículo 19 "Información Pública", con la siguiente redacción definitiva:

"Se considera información pública, a los efectos de este capítulo, los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos enumerados en los artículos 2 y 3.2, que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, sin importar la fecha en que se haya generado la información.

Se considera información pública cualquier documento concluso, aunque se halle incorporado a procedimientos en curso".

### **3. Artículo 11.1 e) párrafo tercero, resultado de una enmienda planteada por el Grupo Municipal Popular.**

*"Del mismo modo, se hará pública la información relativa a la justificación de cada subvención, incidiendo en los gastos de personal derivados, así como la presentación de facturas relacionadas presentando de manera disociada los datos de carácter personal que pudieran contener. Además, se deberán hacer públicas las entidades que han tenido que hacer reintegros de subvenciones y su motivo".*



Al margen de cuestiones técnicas (incorrección del término “disasociada” –debería ser “disociada” al amparo de lo dispuesto en la LTAIP-), este párrafo genera dudas tanto de legalidad como de factibilidad.

Por un lado, la información relativa a las resoluciones sobre reintegros se considera reservada de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 20 de la LGS, en correspondencia con el apartado 8 del mismo precepto. En una interpretación conjunta de ambos apartados, se entiende que hay una “parte” pública de la información sobre ayudas y subvenciones suministrada a la BNDS, esto es, aquella que en aplicación de los principios recogidos en la LTAIP, debe publicarse en la BDNS para garantizar el derecho de los ciudadanos a conocer todas las subvenciones convocadas en cada momento y para contribuir a los principios de publicidad y transparencia. Esta información es la que se cita en el apartado 8 mencionado más arriba, donde no figuran incluidas en ningún caso las resoluciones de reintegro a las que alcanza el carácter reservado que expresa el apartado 5. La propia resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno R/0167/2015, de 2 de septiembre, así lo confirma en su FJ 6 (se adjunta a este informe).

Por otra parte, la inclusión de datos relativos a la justificación de cada ayuda y, más aún, la disociación de datos personales que hubiera de hacerse sobre cada una de las facturas aportadas en aquel trámite, supondría, además de una tarea ingente de anonimización para la que no existen recursos disponibles en la actualidad en esta ni en ninguna otra Administración (ni materiales ni humanos), la publicación de un incalculable volumen de información muy difícil de gestionar y de muy dudosa utilidad y relevancia para la consulta por parte del ciudadano.

Ha de tenerse en cuenta, además, que la disposición final tercera de la propia Ordenanza ya modifica la Ordenanza de Bases Regulatorias de Subvenciones en la línea de publicar los datos que se comuniquen a la BDNS para su publicidad, lo que representa indudablemente una mejora sustancial con respecto a los datos que la LTAIP obliga a publicar sobre ayudas y subvenciones [únicamente importe, objetivo o finalidad y beneficiarios –artículo 8.1 c)-].

Por todos estos motivos, esta Dirección General considera que este párrafo debería suprimirse.

#### **4. Artículo 13 g) párrafo tercero, resultado de una enmienda transaccional planteada por los Grupos Municipales Popular y Socialista.**

*“g) La identificación del personal municipal con destino en plazas de atención al público, incluida la denominación del puesto de trabajo desempeñado de conformidad con la normativa de aplicación”.*



La obligación de identificación de los empleados públicos no es una obligación de publicidad activa ni de transparencia. No se trata de una información publicable en un portal o una página web de transparencia, que es lo que se regula en este artículo y en esta Ordenanza, sino de una obligación de identificación (más enraizada en el ámbito material de la calidad de los servicios y de los servicios de información al ciudadano).

La objeción que se plantea en este caso no es ni la oportunidad ni la legalidad de la medida, sino de ubicación de esta previsión en esta Ordenanza. En la legislación estatal, este derecho del ciudadano en sus relaciones con las Administraciones públicas se contempla en el artículo 35 b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y en el artículo 53.1 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (que sustituirá a la ley citada a partir del próximo 2 de octubre).

La ubicación de este mandato ha de situarse en una norma, acuerdo o resolución de otra naturaleza y contenido, como sucede de hecho, precisamente, en el caso del Ayuntamiento de Madrid, ya que este deber ya aparece contemplado en el artículo 9 del Código de Buenas Prácticas Administrativas del Ayuntamiento de Madrid, aprobado por Acuerdo de 4 de diciembre de 2008 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid.

Por todos estos motivos, esta Dirección General considera que este párrafo debería suprimirse del texto de la Ordenanza.

#### **5. Artículo 15 s), t) y u), resultado de una enmienda planteada por el Grupo Municipal Popular.**

*" s) Estado de tramitación por fases de cada licencia.*

*t) Estado de tramitación de cada acta de comprobación de la declaración responsable.*

*u) El grado de tramitación de las denuncias de la Policía Municipal en materia urbanística y de espectáculos públicos".*

La información a que hacen referencia estos tres párrafos supone movilizar una cantidad ingente de información urbanística relativa a la tramitación de expedientes individualizados, cuya disociación supone una carga de trabajo inasumible hoy por hoy con los recursos materiales y humanos disponibles, y cuyo producto resultante



no aporta información relevante desde la perspectiva de la transparencia, una vez llevada a cabo la disociación de datos de carácter personal que habría que realizar.

Hay que recordar, además, que en este ámbito, tal como se establece en la disposición adicional cuarta de la Ordenanza, ya se cuenta con un régimen específico de acceso a la información pública en esta materia, estando vinculado el acceso a dicha información a la acción pública en materia urbanística regulada en el artículo 62 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Esto significa que dicha información en gran medida es accesible por la vía del derecho de acceso a la información pública urbanística, cauce que resulta idóneo dado el volumen de información al que nos estamos refiriendo.

En lo que respecta a la información relativa a las denuncias de la Policía Municipal, cabe sostener los mismos argumentos que se utilizarán en el apartado siguiente al hilo del artículo 17.

Por todos estos motivos, esta Dirección General considera que este párrafo debería suprimirse del texto de la Ordenanza.

## **6. Artículo 17, resultado de una enmienda transaccional planteada por los Grupos Municipales Popular y Socialista.**

*“Artículo 17. Información relativa a la actividad inspectora.*

*El Ayuntamiento de Madrid y, en su caso, los sujetos comprendidos en el artículo 2.1. que correspondan, publicarán, como mínimo, con periodicidad trimestral, indicando el emplazamiento y un extracto de su contenido, previa disociación de los datos personales en el caso de que no sea procedente su publicación, la información relativa a las inspecciones realizadas por la policía municipal y por otros cuerpos de funcionarios y servicios municipales con funciones inspectoras sobre las materias de su competencia”.*

El supuesto de publicación de contenidos relativos a las actas de inspección, aun disociados los datos de carácter personal que pudiera haber, es especialmente problemático. En primer lugar, porque el acta es una prueba, no el resultado de un procedimiento contradictorio que dé lugar a una sanción; por otro lado, en aquellos casos en los que el contenido del acta pudiera asociarse a un local o negocio, este se vería perjudicado tanto en su imagen y reputación, como en sus expectativas económicas, debilitando su capacidad de negocio sobre la base de la presunción de la comisión de una infracción que en el momento de la publicación de la información aún no se sabe si realmente lo es o no, y en caso de serlo, si finalmente será



sancionada o no. En este sentido, hay que recordar que la Ordenanza es una norma de rango reglamentario, que no posee la fuerza normativa innovadora propia de una ley y, por lo tanto, el campo posible de regulación es más limitado.

Ni legislación estatal ni la autonómica amparan la publicación de esta información. Su publicación podría producir perjuicios a los intereses económicos y comerciales de las entidades afectadas, intereses que constituyen un límite al acceso a la información pública de acuerdo con el artículo 14 h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y podría generar responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento. La publicación indiscriminada de esta información podría también afectar a otro límite, el recogido en el artículo 14 g): "Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control", perjudicando al ejercicio y despliegue de las funciones inspectoras municipales y pudiendo revelar información sensible relativa a los protocolos de inspección de los funcionarios que se dedican a estas labores. Sobre esta materia y la medida en que puede afectar a los límites mencionados el acceso a esta información, ya existen numerosas resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>2</sup>. Nótese que si el riesgo existe cuando esta información se pone a disposición del solicitante por la vía del derecho de acceso a la información, los riesgos y posibles perjuicios se multiplicarían exponencialmente en el supuesto de que la información se publicase, siendo accesible a toda la ciudadanía.

Por este motivo, se sugiere que el artículo se refiera a información estadística sin inclusión de referencia alguna que permita deducir la persona física o jurídica a la que alcance la actuación inspectora, en los siguientes términos:

*"Artículo 17. Información relativa a la actividad inspectora.*

*Los órganos y unidades de los sujetos mencionados en el artículo 2.1 que ejerzan funciones inspectoras en sus respectivos ámbitos materiales publicarán, como mínimo, con periodicidad trimestral, información estadística relativa a las inspecciones realizadas con referencia a sus resultados, con desglose por distritos y barrios, sin identificación del sujeto sobre el que se haya llevado a cabo la actuación ni cualquier otro dato que permita su identificación".*

En el supuesto de que información de este tipo se solicitase en ejercicio del derecho de acceso, se analizaría caso por caso sin poder anticipar ni prejuzgar la decisión procedente en cada solicitud.

## **7. Artículo 34.1 párrafo tercero, resultado de una enmienda transaccional planteada por los Grupos Municipales Ahora Madrid y Socialista.**

---

<sup>2</sup> A título de ejemplo, Resolución 382/2015, de 14 de enero de 2016.



*“Las asociaciones inscritas en el Registro de Entidades Ciudadanas del Ayuntamiento de Madrid podrán ejercer los derechos reconocidos en el artículo 38, sin necesidad de inscribirse en el Registro de lobbies”.*

Parece recomendable sustituir el término "asociaciones" por "entidades", dado que en el Registro que se menciona no solo se inscriben asociaciones (Federaciones, Confederaciones o Uniones de Asociaciones). El propio nombre del Registro alude a entidades (artículo 29 del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid).

#### **8. Artículo 47 bis, resultado de una enmienda planteada por el Grupo Municipal Popular.**

*“Artículo 47 bis. Otros efectos. Subvenciones y otros servicios públicos.*

*1. Los incumplimientos conllevarán como consecuencia el reintegro total o parcial de la subvención o ayuda concedida o, en su caso, la imposición de penalidades que, de ser reiteradas, podrán suponer la resolución del contrato, todo ello de acuerdo con lo que se establezca en la documentación contractual. Además supondrá la pérdida de la declaración de utilidad pública y se prohibirá la adjudicación de nuevas subvenciones.*

*2. En el supuesto de personas físicas y jurídicas distintas de las ya mencionadas, que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas de titularidad municipal, se podrá suspender la correspondiente autorización por un período de entre seis y veinticuatro meses, o, en su caso, revocarla”.*

La enmienda aprobada consiste en la creación de un nuevo artículo a partir de la escisión de los apartados 2 y 3 del artículo 45 del proyecto definitivo de Ordenanza. La novedad consiste, básicamente, en la inclusión de la pérdida de la declaración de utilidad pública y la prohibición de la adjudicación de nuevas subvenciones a aquellos beneficiarios que hayan incumplido sus obligaciones de publicidad activa.

Con respecto al primero de los efectos, no hay objeción alguna siempre que se trate de la pérdida de dicha condición cuando haya sido así declarada por el Ayuntamiento, no en otros casos sobre los que no se posee competencia. Lo adecuado, además, sería hacer referencia al término “revocación” para que se ajustase a lo dispuesto en el artículo 40 del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid.



Por lo que se refiere a la medida consistente en la prohibición para volver a ser beneficiario de ayudas o subvenciones consideramos que tal previsión vulnera lo dispuesto en la legislación básica estatal –artículo 13.2 de la LGS-, ya que no se trata de una causa prevista en dicha norma y una ordenanza no puede innovar el ordenamiento jurídico en ese aspecto considerado básico. Por otra parte, habría que tener en cuenta el efecto sancionador que supone esta medida, estando limitada como ya se sabe la capacidad de tipificación de sanciones por parte de las entidades locales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Desde un punto de vista técnico, no se puede incluir un artículo con numeración “bis” en una norma de nueva aprobación –solo está previsto en las directrices de técnica normativa para la inclusión de nuevos artículos en normas ya aprobadas y con ocasión de una modificación-<sup>3</sup>.

Por todas estas razones, se propone que el texto del artículo 47 bis tras la aprobación del dictamen de la Comisión, pase a ser nuevamente los apartados 2 y 3 del nuevo artículo 47 en la numeración resultante del mismo dictamen, incorporando parte del contenido de la enmienda aprobada en los siguientes términos:

*“2. Los incumplimientos podrán conllevar como consecuencia el reintegro total o parcial de la subvención o ayuda concedida, la revocación de la declaración de utilidad pública municipal o, en su caso, la imposición de penalidades que, de ser reiteradas, podrán suponer la resolución del contrato, todo ello de acuerdo con lo que se establezca en la documentación contractual.*

*3. En el supuesto de personas físicas y jurídicas distintas de las ya mencionadas, que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas de titularidad municipal, se podrá suspender la correspondiente autorización por un período de entre seis y veinticuatro meses, o, en su caso, revocarla”.*

## **9. Enmiendas 2016/8000924 a 2016/8000928, planteadas por el Grupo Municipal Popular no aprobadas en Comisión.**

Las enmiendas citadas que aún se mantienen vivas, proponen la extensión del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTAIP a las entidades y sujetos contemplados en el artículo 3.1 (entidades privadas subvencionadas). Esta previsión vulnera directamente lo dispuesto en la LTAIP, ya que estas personas, las

---

<sup>3</sup> Directriz 62 de las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.



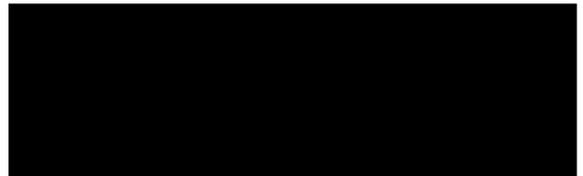
mencionadas en el artículo 3 b) de la ley estatal, solo están sujetas a obligaciones de publicidad activa de acuerdo con lo dispuesto en aquel precepto<sup>4</sup>.

La ampliación del ámbito de aplicación subjetivo de este derecho –sujetos pasivos– en contra de lo dispuesto en la ley constituye una previsión ilegal y generaría, además, otra serie de efectos perversos. Por ejemplo, una entidad privada subvencionada no puede dictar resoluciones de naturaleza administrativa, y mucho menos, sus respuestas a un eventual derecho de acceso que pudiera ejercitarse frente a ellas podrían ser recurribles en la vía judicial contencioso-administrativa.

Esta observación se hace a efectos de advertir que su aprobación y eventual incorporación al texto de la Ordenanza acarrearía la nulidad de pleno derecho de la disposición de acuerdo con lo previsto en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Es todo cuanto se informa.

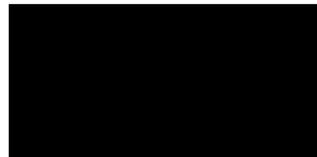
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE TRANSPARENCIA



Joaquín Meseguer Yebra

Madrid, 14 de julio de 2016

EL DIRECTOR GENERAL DE TRANSPARENCIA  
Y ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA



Javier Moscoso del Prado Herrera

---

<sup>4</sup> Tal como reza el artículo 3, le son aplicables las disposiciones del capítulo II del título I (publicidad activa), no el capítulo III.



## RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0167/2015

FECHA: 2 de septiembre de 2015

**ASUNTO: Resolución de reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] mediante escrito de 5 de junio de 2015, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación remitida, [REDACTED] presentó el 10 de mayo de 2015 una solicitud de acceso a la información ante la Unidad de Información de Transparencia (UIT) del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD (MINECO), en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), que tenía por objeto *la relación de expedientes de reintegro de subvenciones y ayudas tramitados por la Subdirección General de Gestión Económica de Ayudas a la Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad que han sido declarados caducados, especificando el número del expediente, la entidad beneficiaria, la cantidad económica a reintegrar e información, para cada expediente caducado, sobre si se han incoado nuevos expedientes de reintegro de ayudas en sustitución de los declarados caducados, para recuperar las cantidades a reintegrar.*
2. Con fecha 26 de mayo de 2015, el MINECO responde al reclamante denegándole su petición en base a los siguientes argumentos:
  - a. La solicitud incurre en el supuesto contemplado en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG- causa de inadmisión derivada de la necesidad de realizar una actividad previa de reelaboración-, toda vez que los procedimientos de subvenciones y ayudas a la investigación del Ministerio son



- ingentes, consecuencia de procedimientos masivos de concesión de ayudas;
- b. Además de su elevado número, no puede obtenerse actualmente una relación de los mismos de modo automático, por lo que la labor manual de elaboración es impropia.
3. Posteriormente, el 5 de junio de 2015, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG, [REDACTED] presentó Reclamación ante este Consejo de Transparencia en base a las siguientes alegaciones:
- Estamos fuera del supuesto legal que se invoca por la Administración, ya que la información no ha sido elaborada previamente; por otra parte, no se cuantifican las ingentes cifras de expedientes de reintegro caducados ni se explica por qué la elaboración sería manual y no automática.*
  - La LTAIBG es clara en este sentido y a través de su artículo 8 obliga a las Administraciones Públicas a ofrecer información activa relativa de los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria, entre ellos los relativos a subvenciones y ayudas públicas, con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.*
  - El concepto de información pública abarca los documentos cualquiera que sea su soporte o formato que hayan sido adquiridos o elaborados en el ejercicio de las funciones de los sujetos obligados. Los expedientes de reintegros caducados lo son porque se ha producido una resolución administrativa de carácter declarativo, con independencia del soporte al que se hayan incorporado.*
  - En definitiva, no se ha satisfecho su derecho de acceso a la información pública, por lo que solicita que se le proporcione la información y, por lo tanto, se deje sin efecto la resolución dictada por el Ministerio.*
4. Recibida la Reclamación presentada, por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se trasladó, el 12 de junio de 2015, a la Unidad de Información de Transparencia (UIT) del MINECO la documentación obrante en el expediente. Dicho Departamento, en escrito de 25 de junio de 2015, realiza las siguientes alegaciones:
- Desde el año 2006 hasta el día de hoy, la Dirección General de Investigación Científica y Técnica, ha concedido más de 60.000 ayudas por un importe de más de 5.000 millones de euros y muchos de los procedimientos de reintegro no se generan de manera automática, sino manual. Solamente en ayudas a la investigación se contabilizan más de 16.000 expedientes de reintegro. En el caso de las ayudas a Recursos Humanos, se contabilizan más de 20.000 expedientes de reintegro. Al no concretar el reclamante las líneas de ayuda ni los años, se hace impracticable abordar lo solicitado. Suministrar estos datos a un particular supone su divulgación, por lo que no debe excluirse la aplicación del artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia.*



- b. *No existe posibilidad de cálculo automático de los expedientes caducados debido a que el sistema informático vigente está orientado a detectar los expedientes próximos a caducar, por lo que es necesario para poder contestar que la información disponible sobre reintegros sea objeto de un minucioso proceso de reelaboración.*
- c. *La caducidad de un procedimiento no implica la pérdida del derecho de la Administración al reintegro ni la pérdida de la acción para recuperarlo, conforme al artículo 42.4 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones (LGS). Aun existiendo caducidad del expediente, nada impide iniciar un nuevo procedimiento de reintegro, siempre que no hubiera transcurrido el plazo de prescripción. De hecho, es lo que se hace, en caso de producirse la caducidad.*
- d. *El procedimiento de reintegro de una ayuda es un procedimiento administrativo y, en cuanto tal, no puede publicarse, mucho más cuando aun no está finalizado, salvo que sea un interesado en el mismo (artículo 35 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas). Esta conclusión se refuerza en aplicación del artículo 20 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, que declara reservadas las resoluciones de reintegros, sin que puedan ser cedidas o comunicadas a terceros y, cuyo apartado 8, determina que información puede ser publicada a efectos de transparencia, sin que se haga mención alguna a las resoluciones de reintegros y, por ende, a su procedimiento. Dar esa información excedería los límites y finalidades de la Ley de Transparencia y vulneraría los derechos de los interesados en los procedimientos afectados, incurriendo el funcionario responsable en infracción disciplinaria muy grave.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Es competente para conocer de la presente Reclamación la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG y del artículo 8.2 d) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, 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".
3. Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.



4. No ofrece duda que el Reclamante tiene derecho a solicitar la información que pide, habida cuenta de que se trata de contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obran en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título.

En consecuencia, debe analizarse a continuación si las circunstancias alegadas por el MINECO entran dentro de lo supuestos amparados por la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

5. Según lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG, son causas de inadmisión las solicitudes:
  - 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.

En concreto, el MINECO alega que en el caso que nos ocupa es de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) toda vez que, para poder responder a la solicitud de información realizada, debe procederse a realizar una actividad previa de reelaboración.

Dicha causa de inadmisión ha sido interpretada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de tal manera que la misma pueda entenderse aplicable cuando la información que se solicita, si bien relativa al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba elaborarse expresamente para dar una respuesta, por ejemplo haciendo uso de diversas fuentes de información o cuando carezca de los medios técnicos razonables que sean necesarios para extraer y explotar la información, de tal manera que no sea posible proporcionar la solicitada.

El motivo principal del que se deriva la aplicación de esta causa de inadmisión es, por un lado, el volumen ingente de procedimientos de ayudas a la innovación tramitados, lo que supone que el volumen de expedientes de reintegro sean también numerosos y, la ausencia de una herramienta informática que permita detectar los expedientes de reintegro que han caducado y que, en definitiva, es el objeto de la solicitud. Estas dos circunstancias harían que la respuesta necesitara de un trabajo manual que no podría ser asumido de forma razonable debido al volumen de expedientes que serían sometidos a examen.



En primer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que debe realizar una puntualización: 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 ni entre los límites al derecho de acceso del artículo 14. No obstante, sí puede tenerse en cuenta esta circunstancia cuando el elevado volumen de la información objeto de solicitud suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de la solicitud realizada así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.

En efecto, el solicitante desea acceder a la relación de expedientes de reintegro de subvenciones y ayudas a la Investigación que han sido declarados caducados, con especificación del número del expediente, la entidad beneficiaria, la cantidad económica a reintegrar e información, para cada expediente caducado, sobre si se han incoado nuevos expedientes de reintegro para recuperar las cantidades a reintegrar. Yo todo ello, respecto de expedientes tramitados a través de un procedimiento que, según información aportada por el órgano gestor, carece de una herramienta informática de apoyo que proporcione los datos que se solicitan.

En este punto, MINECO lo que indica es que su aplicación informática permite hacer un seguimiento de aquellos expedientes para los que estaría a punto de cumplirse el plazo que determinaría su caducidad, lo que podría ser entendido como una especie de alerta, pero no existe posibilidad de extraer, haciendo uso de los medios informáticos disponibles, los expedientes que ya hayan caducado en el pasado.

Teniendo en cuenta este argumento, parece que la aplicación informática disponible para la gestión de los expedientes de ayudas y subvenciones a la innovación está orientada a la tramitación de expedientes "vivos" y no existen razones para dudar de que, efectivamente, no sea posible utilizar como criterio de búsqueda alguno de los elementos que estarían presentes en un expediente caducado. Esta situación es, en opinión de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a todas luces insuficiente para responder a la obligación de rendir cuentas por la gestión de fondos públicos, cuestión directamente relacionada con la obligación de publicar información de carácter económico que prevé la LTAIBG en su artículo 8. Es decir, aunque la norma no prevé expresamente la publicación de la información objeto de solicitud y el eje central de la argumentación del Departamento concernido sea la ausencia de herramientas informáticas que permitan extraer lo que se solicita, no es menos cierto que una adecuada gestión de los expedientes de verificación de las ayudas y subvenciones otorgadas exige que se dispongan de las herramientas y medios necesarios que permitan cumplir adecuadamente con las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.

Por otro lado, debe también tenerse en cuenta el alcance de la solicitud planteada, que se refiere a todos los expedientes de reintegro de subvenciones y ayudas



tramitados, sin fijación de una referencia temporal. Este hecho determinaría, según MINECO, que el número de potenciales expedientes que deberían ser examinados, sin contar con medios informáticos para ello, sería también de un volumen elevado. No obstante, debido precisamente a la ausencia de estos medios técnicos, no es posible cuantificar el volumen de información que pueda verse afectada por la solicitud. En efecto, por parte de MINECO tan sólo se proporcionan cifras sobre los expedientes de reintegro, pero no sobre los que hayan caducados que son, en definitiva, los que constituyen el objeto de la solicitud.

6. Finalmente, cabe analizar las manifestaciones de la Administración relativas a que, en aplicación del artículo 20 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, se declaran reservadas las resoluciones de reintegros, sin que puedan ser cedidas o comunicadas a terceros y cuyo apartado 8 determina qué información puede ser publicada a efectos de transparencia, sin que se haga mención alguna a las resoluciones de reintegros y, por ende, a su procedimiento.

A juicio de este Consejo de Transparencia, facilitar al Reclamante la información que solicita no violenta, en manera alguna, el precepto transcrito, puesto que no se pide información sobre los contenidos de las resoluciones que resuelven las subvenciones y ayudas, sino simplemente datos numéricos o estadísticos sobre la cantidad de las caducadas, identificándolas y añadiendo información sobre si se ha producido una posterior acción de reintegro o no de las cantidades abonadas.

Dar esa información no excedería los límites y finalidades de la Ley de Transparencia, como manifiesta la Administración. Al contrario. El espíritu que impregna tanto la exposición de motivos como el articulado de la Ley de Transparencia es precisamente conocer la actuación de las Administraciones Públicas (AAPP), entre otros. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman 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. Igualmente, en el ámbito de la información de relevancia económica, presupuestaria y estadística, se establece un amplio catálogo que debe ser accesible y entendible para los ciudadanos, dado su carácter de instrumento óptimo para el control de la gestión y utilización de los recursos públicos: entre este catálogo se encuentran, especialmente, las ayudas y subvenciones con dinero público.

7. En conclusión, y por todos los argumentos anteriormente expuestos, se considera que procede desestimar la reclamación por entender de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c). No obstante, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera necesario señalar que la correcta tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas y subvenciones hace preciso que se articulen los mecanismos técnicos necesarios que permitan, no sólo una correcta tramitación desde el punto de la gestión administrativa, sino también el adecuado cumplimiento de las obligaciones de transparencia y



rendición de cuentas. Por ello, se considera necesario que, por parte de las unidades concernidas, se pongan en marcha, en el plazo más corto posible en atención a las disponibilidades presupuestarias, las herramientas informáticas adecuadas que permitan garantizar una correcta tramitación de los mencionados expedientes.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada contra la Resolución de fecha 26 de mayo de 2015 de la Directora General de Innovación y Competitividad por la que se denegaba la información solicitada en aplicación de 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.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LA PRESIDENTA DEL  
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO



Fdo. Esther Arizmendi Gutiérrez