



RESOLUCIÓN

S/REF: 001-003670
N/REF: R/0007/2016
FECHA: 4 de abril de 2016



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] el 12 de enero de 2016, 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 obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD (en adelante MINECO), con fecha 23 de noviembre de 2015 y en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información: *todos los contenidos o documentos que obren en poder de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa y sus Secretarías Generales dependientes en los que aparezca el concepto "tax rulling" o su plural "tax rullings" con fecha de registro y/o salida entre el 1 de noviembre de 2014 y el 23 de noviembre de 2015, cualquiera que sea su formato o soporte. En ningún caso, se solicitan documentos que estén clasificados como secretos o reservados de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales.*
2. Mediante Resolución de fecha 10 de diciembre de 2015, la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa del MINECO comunica a [REDACTED] lo siguiente:
 - a. *De acuerdo con lo dispuesto en la letra c) del apartado 1 del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en el que se establece que, "se*



inadmitirán a trámite las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración", se inadmite la solicitud de acceso a la información, dado que la información requerida requeriría de un proceso de reelaboración complejo porque se solicita la revisión de una ingente documentación para comprobar si se mencionan en algún documento los conceptos mencionados por el solicitante.

- b. Por otra parte, se indica que este proceso de reelaboración sería seguramente infructuoso porque el "tax ruling" (con una sola "l"), hace referencia a un concepto fiscal y el órgano que, a juicio de esta Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, podría ser competente para aportar información válida al solicitante sería el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.*

3. El 12 de enero de 2016, [REDACTED] presentó Reclamación ante este Consejo de Transparencia en la que manifestaba, lo siguiente:

- a. El Criterio de interpretación CI/007/2015 del CTBG, en su punto I, señala que en el caso de una solicitud de "información voluminosa", "no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver". En este caso, la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa no apeló al artículo 20.1 de la Ley 19/2013 para ampliar un mes más el plazo de respuesta sino que se limitó a inadmitir a trámite la solicitud de información.*
- b. La petición de información se circunscribe a "todos los contenidos o documentos que obren en poder de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa y sus Secretarías Generales dependientes en los que aparezca el concepto 'tax ruling' o su plural 'tax rulings' con fecha de registro y/o salida entre el 1 de noviembre de 2014 y el 23 de noviembre de 2015, cualquiera que sea su formato o soporte". En este caso, la búsqueda solicitada se limita a un espacio temporal, a dos conceptos clave y a una única institución pública, por lo que la "información voluminosa" se reduce en gran cantidad.*
- c. En cuanto a la explicación de "la revisión de una cantidad ingente de documentación", la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa deja entrever que esta revisión se tendría que hacer en soporte papel, lo que aumentaría el tiempo. En este sentido, cabe recordar lo que la Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, en su capítulo IV, establece respecto a los documentos y archivos electrónicos, especialmente a los documentos administrativos electrónicos, las copias electrónicas, el archivo electrónico de documentos y el expediente electrónico. Por ello, si la administración dispone de copias en formato electrónico de sus documentos, ahorraría tiempos en la gestión de mi petición de información. como ejemplo, cita, el Boletín Oficial del Estado, que en su página web se puede buscar entre todos los números digitalizados mediante palabras clave, fechas o instituciones públicas. en*



este sentido, supone que la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, así como el resto de Ministerios, disponga de una herramienta similar para buscar entre todos los documentos que genera al año la Administración Pública y no base su búsqueda en registros en soporte papel.

- d. *Pese a lo expuesto en el punto anterior, la utilización del soporte papel para la gestión de documentos públicos no puede ser motivo suficiente para inadmitir a trámite una petición de información que necesite consultar mucha documentación pública, ya que en este caso la Administración puede abusar del papel, un soporte más lento y menos buscable, para no cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia, alegando de manera continuada la causa de inadmisión por reelaboración. En resumen, una mala gestión de la documentación pública por parte de la Administración al no utilizar el formato electrónico no puede servir de impedimento para cumplir con el derecho del acceso a la información pública recogido en la Ley 19/2013.*
 - e. *Por último, la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa afirma que "conviene añadir que tal proceso de reelaboración sería seguramente infructuoso". El empleo del condicional en esta frase sirve de prejuicio por parte de la institución pública. Para saber a ciencia cierta si el proceso de reelaboración resulta infructuoso o no, previamente debe realizarse la búsqueda entre la documentación pública y no basarse en suposiciones; de ello, se desprende que la búsqueda no ha sido realizada en ningún momento. También se debe tener en cuenta, en este sentido, que mi petición de información se refiere a "contenidos o documentos que obren en poder de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa", no necesariamente elaborados por la propia Secretaría de Estado.*
4. El 14 de enero de 2016, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la Reclamación al MINECO para que efectuara las alegaciones que estimara convenientes, que tuvieron entrada en el Consejo el día 26 de enero de 2016 y que consistieron, básicamente, en lo siguiente:
- a. *Procede inadmitir la solicitud de información conforme a lo dispuesto en el artículo 18. 1 c) de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no por el hecho de que exista una ingente documentación relativa a la materia sino porque para encontrar la materia objeto de consulta deben analizarse multitud de documentos a efectos de encontrar alguna mención al concepto de "tax ruling" que posteriormente debería dar lugar a la elaboración de nueva información.*
 - b. *Por otra parte, no existen herramientas informáticas que permitan consultar todos los formatos o soportes, por lo que la revisión de toda la documentación requeriría un trabajo manual que no podría ser asumido de forma razonable debido al volumen de documentos que serían sometidos a examen.*



- c. Por último, indican que los problemas anteriores se derivan esencialmente por el hecho de que el "tax ruling" no es una materia objeto de la competencia de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que se presenten, con potestativo y carácter previo a un eventual potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
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".

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.

3. En el presente caso, lo que se solicita por el Reclamante es *todos los contenidos o documentos en los que aparezca el concepto "tax ruling" (que se puede traducir como lista de impuestos) o su plural "tax rulings"*. La Administración lo denomina "tax ruling" (que se puede traducir como *norma impositiva*). Sea una u otra su denominación, lo que parece evidente es que se trata de asuntos de carácter fiscal.

En este sentido, la Administración manifiesta que *no es una materia objeto de la competencia de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa. Por ello, debería proceder a consultar todos los formatos o soportes, por lo que la revisión de toda la documentación requeriría un trabajo manual que no podría ser asumido de forma razonable debido al volumen de documentos que serían sometidos a examen.*

Ciertamente, corresponde a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, bajo la superior dirección del Ministro de Economía y Competitividad, ejercer las competencias relativas a la orientación de la política económica, situación económica coyuntural, previsión de las magnitudes macroeconómicas,



políticas económicas sectoriales, informe y aprobación de precios, tarifas, peajes y cánones en materias de su competencia, tesorería del Estado, gestión de la deuda pública, política financiera, seguros y reaseguros privados, capitalización y fondos de pensiones, política de prevención del blanqueo de capitales, estadísticas y representación en las instituciones financieras internacionales y en determinados foros internacionales económicos y financieros.

Así, realizada por este Consejo de Transparencia una búsqueda en la página Web del MINECO con la expresión "tax ruling" no aparecen documentos oficiales, aunque sí 8 referencias a Notas de prensa.

Realizada por este Consejo de Transparencia una búsqueda en la página Web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con la expresión "tax ruling" aparecen 3 documentos:

- 2 Memorias Anuales del Ministerio, en lengua inglesa, de los años 2004 y 2005.
- 1 Nota de prensa, en lengua inglesa, relacionada con la aprobación por el Consejo de Ministros del uso del Fondo de Contingencia.

A juicio de este Consejo de Transparencia, las cuestiones de carácter fiscal, sean en forma de listados, textos normativos, acuerdos o resoluciones son competencia del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, según el artículo 1 del Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que dispone lo siguiente: *El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas es el departamento de la Administración General del Estado encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de hacienda pública, de presupuestos y de gastos y empresas públicas.*

Igualmente, los temas relacionados con la recaudación de tributos son competencia de la Agencia Tributaria, entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que tiene encomendada la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y aduanero, así como de aquellos recursos de otras Administraciones públicas nacionales o de la Unión Europea cuya gestión se le encomiende por ley o por convenio.

Esta circunstancia, es decir, que la materia objeto de solicitud no se corresponda con una competencia atribuida a la unidad a la que se dirige la misma dificultaría como así se desprende en este caso, la identificación de la información solicitada bajo los epígrafes conceptuales que indica el solicitante.

4. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la solicitud no viene referida a una información concreta, ni siquiera a una materia o ámbito de actividad determinado. En efecto, la solicitud abarca cualquier documento o información en la que aparezca los conceptos indicados. Este hecho supone, a juicio del Departamento solicitado, un examen de la información disponible a los efectos de poder



determinar si se incluye en la misma los conceptos indicados lo que supone, a su juicio, en una acción previa de reelaboración:

El concepto de reelaboración ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el criterio interpretativo 7/2015 aprobado en noviembre de 2015 con el siguiente sentido:

- *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".*

Dicho lo anterior, 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.

Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados en la Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

1. *El primero sería la solicitud de "información voluminosa", que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo "volumen o complejidad" hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.*

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente "Este plazo (1mes) podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante".

No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud 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, a



juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.

- II. El segundo supuesto sería el que se refiere a 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 sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son los supuestos contemplados en los artículos 15.4 -que prevé la anonimización de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley 19/2013, que prevé el suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14.

En estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.

- III. Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: "Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso".
- IV. En sentido contrario, sí sería aplicable el concepto de reelaboración en aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, debiendo en este caso ofrecerse la información en los formatos existentes.

En este sentido, la Ley 19/2013, establece en su artículo 5.4 que la Administración debe establecer "**los mecanismos adecuados** para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada ...".

Esta recomendación que supone una buena práctica y que opera desde la entrada en vigor de la Ley, puede relacionarse con la situación actual de los documentos e informaciones archivadas que, en muchos casos fueron objeto de elaboración y archivo en formatos PDF y similares.

En este caso, la petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante, en todo caso la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración".



En el caso que nos ocupa, y como ya ha sido indicado anteriormente, el objeto de la solicitud es la identificación de aquella información que, en poder de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, contenga el *concepto "tax rulling" o su plural "tax rullings"*. No es difícil concluir, a juicio de este Consejo de Transparencia, que una respuesta a la misma exige el examen de la información en poder del organismo al que la solicitud se ha dirigido para determinar si se incluyen dichos conceptos. A esta circunstancia debe añadirse el formato en el que se encuentra la información y sobre la que el reclamante realiza una reflexión que este Consejo también considera conveniente abordar. En efecto, el reclamante menciona las disposiciones de la Ley 11/2007 de acceso electrónico a los servicios públicos de las que parece concluir la obligación aplicable a los organismos públicos de trabajar en todo momento en formatos electrónicos. Debe, no obstante, señalarse que la mencionada norma regula los derechos y obligaciones que asisten a los administrados a la hora de relacionarse con la Administración y entre los que se encuentra que el procedimiento se inicie, tramite y resuelva por medios electrónicos. A este respecto, es de destacar, por ejemplo, que esa relación por medios electrónicos se configura como un derecho y no como un deber de los administrados, a los que no se les puede exigir por parte de la Administración el uso de esos medios.

El reclamante, además, aporta ejemplos de organismos, como el Boletín Oficial del Estado, cuyas funciones son claramente distintas a las del organismo solicitado, que ponen a disposición de los ciudadanos la posibilidad de realizar búsquedas en la información publicada electrónicamente en las que se utilice como criterio un concepto incluido en dicha información. Acerca de esta consideración, no debe olvidarse que la publicación en el Boletín Oficial del Estado, que desde hace años es de carácter electrónico, es condición inexcusable para que las disposiciones normativas adquieran dicho carácter y, por lo tanto, su condición de vinculantes. Es por ello que, en ningún caso, sería una situación comparable con la que nos ocupa en la presente reclamación.

Por todo ello y teniendo en cuenta, asimismo que no se trata de una materia cuya competencia le haya sido atribuida a la unidad solicitada, la respuesta conlleva un ejercicio de análisis de la información que, a nuestro juicio, se incluiría en el concepto de reelaboración al tener que ser elaborada expresamente.

5. En conclusión, dado que la materia cuya información se solicita no se encuentra entre las competencias atribuidas a la Administración requerida y dado que realizar búsquedas masivas, tanto de forma electrónica como manual, en el periodo comprendido entre el 1 de noviembre de 2014 y el 23 de noviembre de 2015, en todas las bases de datos y expedientes manuales del Departamento dando como resultado la identificación de la información o documentos que contengan los conceptos indicados por el solicitante supone la creación ex novo de dicha información, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que nos encontramos ante un supuesto amparado por el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.



Por todo ello, la presente Reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] el 12 de enero de 2016, contra la Resolución del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD, de fecha 10 de diciembre de 2015.

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

