



RESOLUCIÓN

S/REF: 001-003672
N/REF: R/0086/2016
FECHA: 19 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 8 de marzo 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 HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MINHAP), con fecha 23 de noviembre de 2015, 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 del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o cualquiera de sus departamentos dependientes (Secretarías de Estado, Direcciones Generales, Subdirecciones Generales, Servicios, Agencias...) 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 solicito 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. El 8 de marzo de 2016, [REDACTED] presentó Reclamación, al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al entender que su solicitud de acceso a la información había sido denegada por silencio administrativo una vez transcurrido el plazo para responder una solicitud de acceso a la información de acuerdo con lo



dispuesto en el artículo 20.1 de la norma. En su reclamación, manifestaba lo siguiente:

- a. *A tenor del artículo 20.2 d) del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas debería contar con un buscador que permita consultar en línea palabras clave de los documentos electrónicos públicos, lo que automatizaría la búsqueda de la información solicitada.*
- b. *El artículo 21 e) del Real Decreto 1708/2011 pone especial énfasis en "la implantación progresiva de los servicios telemáticos que permitan recoger, gestionar y dar respuesta al conjunto de solicitudes, reclamaciones y sugerencias que realicen los ciudadanos sobre acceso, localización, reproducción, u otras cuestiones relacionadas con los documentos o los servicios que prestan los archivos del Sistema".*
- c. *Tras la publicación de la investigación periodística 'LuxLeaks', los 'tax rulings' o acuerdos de los Estados con empresas privadas se han convertido en un tema de interés público tanto a nivel europeo como español. Los ciudadanos tienen el derecho de conocer cómo ha actuado el Gobierno español al respecto, por lo que es imprescindible acceder a la documentación solicitada acerca de los 'tax rulings'.*
- d. *Cabe recordar que España no ha facilitado información sobre sus 'tax rulings' a la Comisión Europea, tal y como se recoge en esta información:*

http://www.elconfidencial.com/empresas/2015-10-24/espana-luxemburgo-informacion-tax-rulings-parlamento-europeo_1070108/. De esta forma, el Estado español se ampara en el secretismo para ocultar decisiones que afectan a la opinión pública.

- e. *El preámbulo de la Ley 19/2013 señala que "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". Si no se conoce la información y documentos de Hacienda y Administraciones Públicas en los que se aborda las circunstancias de los 'tax rulings', los ciudadanos no podrán "conocer las decisiones que les afectan ni bajo qué criterios actúan nuestras instituciones".*

3. El 9 de marzo de 2016, este Consejo de Transparencia procedió a remitir el expediente a la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS para que



formulara las alegaciones oportunas, que tuvieron entrada el 11 de abril de 2016, y en las que se señalaba lo siguiente:

- *La solicitud fue presentada el día 23 de noviembre de 2015. Teóricamente, la solicitud podía considerarse desestimada y firme el día 23 de febrero de 2016.*
- *El 7 de marzo (recibida en MINHAP el 9 de marzo) el interesado presenta reclamación por silencio administrativo.*
- *No obstante lo anterior, el 16 de marzo se le remitió un requerimiento al ciudadano, al que accedió el mismo día 16 de marzo, para que concretara a qué centro directivo se dirigía su solicitud.*
- *El 22 de marzo se asignó la solicitud a la DG de Tributos, advirtiendo que el interesado había presentado otra solicitud con idéntico contenido a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (SOL.: 001-003671) que había sido inadmitida por aplicación del artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia y que el interesado no había recurrido.*
- *El 1 de abril, la DG de Tributos aceptó la competencia de la solicitud.*
- *El 1 de abril el DG de Tributos dictó resolución, inadmitiéndola por el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia.*

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 carácter previo a un eventual y 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 o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. Primeramente, este Consejo de Transparencia quiere hacer especial mención al plazo para presentar una Reclamación y los efectos que produce la falta de contestación de la Administración ante las solicitudes de acceso a la información.



En el presente caso, al no haber existido contestación del Ministerio, este Consejo entiende, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 20 de la LTAIBG, que existe silencio administrativo negativo, razón por la que no se debe considerar extemporánea la Reclamación presentada, aunque se haya recibido casi 4 meses después de efectuada la solicitud de acceso a la información. Esto es así porque, de acuerdo con reiterada doctrina jurisprudencial y con las previsiones normativas contenidas en los artículos 122 y 124 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas relativas a la interposición del Recurso de Alzada y Reposición, respectivamente, respecto de resoluciones presuntas, la presentación de una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo. Esta interpretación ha sido recogida en el criterio interpretativo 1/2016 aprobado recientemente por este Consejo de Transparencia.

4. Asimismo, es necesario hacer una serie de precisiones sobre la tramitación dada a esta solicitud por parte del MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS y, en concreto, respecto a la excesiva dilación en proporcionar una respuesta así como en las contradicciones en las que ciertamente incurre ese Departamento al realizar sus alegaciones. Respecto a esto último, en efecto, no parece razonable argumentar, por un lado, que la resolución tiene el carácter de firme en sentido desestimatorio (firmeza que, por otro lado, no se alcanza en vía administrativa hasta la resolución de los eventuales recursos que se planteen como ocurre en el caso que nos ocupa) y, por otro, que con fecha posterior a esa firmeza se realizara un requerimiento al interesado para que concretara el centro directivo al que se dirigía su solicitud.

Además, si nos atenemos a las fechas, debe señalarse que la solicitud fue presentada con fecha 23 de noviembre, el requerimiento mencionado anteriormente tiene fecha de 16 de marzo, la atribución de la competencia al centro directivo responsable fue el 22 de marzo y la resolución finalmente dictada el 1 de abril, por lo que puede concluirse que la tramitación ha sido excesivamente dilatada en el tiempo y claramente contraviene la literalidad y el espíritu de la LTAIBG que ampara un procedimiento ágil y rápido para la resolución de solicitudes de acceso a la información. Se recuerda, por lo tanto, a este respecto la importancia de respetar los plazos previstos en la norma y evitar una dilación excesiva del procedimiento que atente contra el derecho reconocido a los ciudadanos.

5. Sentado lo anterior, procede entrar a conocer el fondo del asunto y, principalmente, si es de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

Dicha causa de inadmisión ha sido interpretada en diversas ocasiones por este Consejo de Transparencia, e incluso ha sido objeto de un criterio interpretativo (el núm. 7 del año 2015). Asimismo, y en estrecha relación con el asunto que nos



ocupa, el mismo asunto fue planteado por el reclamante en el expediente R-0007-2016.

En dicha resolución se indicaba expresamente lo siguiente:

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 aparezcan 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 (...).***

Asimismo, se concluía que “realizar búsquedas masivas, tanto de forma electrónica como manual, (...), 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”, por lo que se consideraba que nos encontramos ante un supuesto amparado por el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

6. Por otro lado, y toda vez que el reclamante lo menciona en su escrito de reclamación debe hacerse una mención a la posible aplicación las previsiones del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso.

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la materia regulada por el mencionado Real Decreto no guarda relación con las cuestiones planteadas en el asunto que nos concierne. Asimismo, cabe recordar que la interpretación de la Disposición adicional primera apartado 2 en lo relativo a la aplicación prevalente de la normativa específica en materia de acceso que viene manteniendo este Consejo incluye el mencionado Real Decreto por lo que la aplicación del mismo alegada por el Reclamante llevaría a afirmar que se carecería de competencia para atender la presente reclamación.

No obstante, y como se ha afirmado previamente, no se considera que la mencionada normativa sea de aplicación en el presente caso.

7. En definitiva, por todos los argumentos expuestos anteriormente, se entiende que 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 8 de marzo de 2016, contra el MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

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

