



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-014952
N/REF: R/0328/2017
FECHA: 4 de octubre de 2017

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], con entrada el 11 de julio de 2017, este 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] [REDACTED] presentó el 19 de mayo de 2017, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), solicitud de acceso a la información dirigida a la OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO en la que se interesaba por:
(...)

- Nombre de todos y cada uno de los documentos formales (informes, memorias, recomendaciones, documentos preparatorios de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de los Consejos Europeos, de las reuniones del G20...) elaborados por la Oficina Económica del Presidente desde el 1 de enero de 2016 hasta el 15 de mayo de 2017, ambas fechas inclusive. Además del nombre del documento, solicito la fecha de elaboración o finalización de cada documento. (...)

2. Mediante resolución de 21 de junio de 2017, la Directora de la OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE notificó al solicitante lo siguiente:
(...)

El 30 de mayo de 2017 esta solicitud se recibió en la Oficina Económica del Presidente del Gobierno, momento a partir del cual empieza a contar el plazo de ctbg@consejodetransparencia.es



un mes para su resolución previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Una vez analizada la solicitud, se resuelve inadmitir a trámite el acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida por [REDACTED], de acuerdo con lo previsto en la letra c) del punto primero del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

3. Ante dicha respuesta, con fecha 11 de julio de 2017, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia escrito de Reclamación de [REDACTED], en aplicación de lo dispuesto en el art. 24 de la LTAIBG, en el que indicaba lo siguiente:

1. El artículo 18 de la Ley 19/2013 establece que la aplicación de las causas de inadmisión debe realizarse "mediante resolución motivada". En el presente caso, se ha omitido cualquier razonamiento que justifique la aplicación de la causa de inadmisión mencionada y se ha limitado a citar la misma, incumpliendo de esta forma lo establecido en el artículo 18 de la Ley 19/2013.

2. Debido a la ausencia de "resolución motivada", se desconocen los motivos específicos por los que la Oficina Económica del Presidente del Gobierno ha inadmitido a trámite la solicitud de acceso a la información, haciendo imposible una presentación argumentada de alegaciones a la resolución reclamada.

3. El conocimiento de la relación de documentos formales elaborados por la Oficina Económica del Presidente del Gobierno encuadra dentro del concepto de interés público, toda vez que su conocimiento permitirá conocer la actividad realizada por la Oficina Económica del Presidente del Gobierno como órgano asesor del Presidente del Gobierno, de acuerdo a lo establecido en el Preámbulo de la Ley 19/2013: "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".

4. Recibida la reclamación, con fecha 13 de julio de 2017, este Consejo de Transparencia remitió el expediente a la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES al objeto de que se pudiesen realizar las alegaciones consideradas oportunas. El 29 de agosto de 2017, tuvo entrada escrito de alegaciones en el que se indicaba lo siguiente:





(...)

El objeto de la solicitud de información decía "nombre de todos y cada uno de los documentos formales... desde el 1 de enero de 2016 hasta el 15 de mayo de 2017, ambas fechas inclusive"...

En primer lugar, cabe señalar que la Oficina Económica del Presidente del Gobierno es un órgano asesor cuya naturaleza es similar a la de un Gabinete. En este sentido, y según establecen los Reales Decretos 83/2012 de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno y 766/2017 de 28 de julio que modifica el anterior, "corresponde a esta Oficina asistir al Presidente en los asuntos relacionados con la Política Económica". Como consecuencia directa de esta función de asistencia que realiza la Oficina Económica, en ésta no se elaboran documentos formales sino sólo documentos auxiliares, de apoyo y preparatorios que sirven a la finalidad última establecida en los citados Reales Decretos de cumplir con la función de asistencia en política económica que dicha Oficina realiza para el Presidente del Gobierno.

En este sentido, ha de señalarse que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en su artículo 18.1.b), establece como causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública (entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "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 en el ejercicio de sus funciones), aquellas "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".

Siguiendo el propio Criterio Interpretativo CI/006/2015 del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, una información se considera auxiliar o de apoyo, cuando, entre otras circunstancias, lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de texto final o cuando además se trate de información preparatoria.

Teniendo en cuenta lo anterior, ésta Oficina considera que es imposible atender a la solicitud de la información que se refiere al "nombre de todos y cada uno de los documentos formales", puesto que, como se ha señalado, la Oficina Económica del Presidente del Gobierno, por su naturaleza, no elabora este tipo de documentos. Su trabajo consiste en la elaboración de documentos auxiliares, de apoyo y preparatorios que ayudan a la conformación de la voluntad del Gobierno pero que, en ningún caso constituyen por sí mismos documentos finales ni decisivos.

Además, entrando en el contenido de lo que se solicita, se aprecia cierta incongruencia formal al solicitar "el nombre de todos y cada uno de 'los documentos Formales'" para luego más tarde detallar que entre los documentos que solita también pide "documentos Preparatorios", En definitiva, todos los documentos que Se elaboran, son de carácter preparatorio.



En otro orden de cosas, el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, apartado 1. c) y 1 e), recoge las causas tasadas por las que una solicitud puede ser inadmitida a trámite. Así se consideran aquellas solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración y también las que se consideren manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Teniendo en cuenta lo anterior, y como ya se había señalado en la propia Resolución facilitada al solicitante, los términos en los que se plantea la solicitud son tan extraordinariamente extensos (nombre de todos y cada uno de los documentos desde el 1 de enero de 2016 hasta el 15 de mayo de 2017), que, la solicitud del ahora reclamante puede considerarse manifiestamente abusiva precisamente por la amplitud de los términos en que se solicita la información, que carece de concreción en cuanto a contenido y fecha. Así, facilitar el acceso a los documentos de apoyo elaborados por esta Oficina Económica no solo contraviene el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013 sino también el 18.1.c) y 18.1.e) ya que ello requeriría una labor de recopilación y dedicación extremadamente vasta que obstaculizaría en buena medida la gestión desarrollada por la Oficina Económica del Presidente del Gobierno, impidiendo desarrollar el trabajo encomendado a la misma y considerándose por lo tanto y según el propio Criterio Interpretativo del Consejo de la Transparencia (CI/003/2016) como abusiva y no conjugable con la finalidad determinada en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

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, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten 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. En el caso que nos ocupa, y como ha ocurrido anteriormente, la denegación de la información se basa en un motivo – en este caso, la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c) de la LTAIBG- que no se corresponde con la argumentación sostenida en el escrito de alegaciones remitido con ocasión de la tramitación de la presente reclamación, que en este caso se centra en argumentar que la información solicitada tiene carácter de información auxiliar o de apoyo en el sentido del art. 18.1 b) y que, como apoyo a dichos argumentos, indica pero no desarrolla suficientemente, también se dan las circunstancias para que sea de aplicación las causas de inadmisión previstas en las letras c) y e) del indicado art. 18.1.
4. Teniendo en cuenta lo anterior, debe recordarse que el art. 18 de la LTAIBG prevé en su apartado 1 letra c) lo siguiente:

1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

En el presente caso, como ha quedado descrito en los antecedentes de hecho, la resolución recurrida carece de la motivación que la LTAIBG considera necesaria para la aplicación de una causa de inadmisión.

A este respecto, debe señalarse que los Tribunales de Justicia- se cita como ejemplo la Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO38/2016-, reconocen la importancia del derecho de acceso a la información en los siguientes términos:

"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.

Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria".





"Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."

Asimismo, en la sentencia 94/2017, de 6 de septiembre de 2017(PO 45/2016), el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº1 de Madrid se pronuncia en los siguientes términos:

" (...)con carácter general advierte la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de julio de 1984 que el ejercicio de cualquier potestad discrecional "debe hallarse cubierto por motivaciones suficientes, discutibles o no, pero considerables en todo caso y no meramente de una calidad que lo haga inatacable" advirtiendo que lo arbitrario "o no tiene motivación respetable ... o la que ofrece lo es tal que escudriñando su entraña denota, a poco esfuerzo de contrastación, su carácter realmente indefinible y su inautenticidad". La motivación de la decisión administrativa aparece, así, como auténtico elemento diferenciador entre discrecionalidad y arbitrariedad, hasta el punto de poder afirmar que "lo no motivado es ya, por este solo hecho, arbitrario" (Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de octubre y 29 de noviembre de 1985). La doctrina constitucional, abundando en los anteriores razonamientos, señala que la motivación del acto discrecional "no es solo una elemental cortesía, sino un riguroso requisito del acto de sacrificio de derechos" (Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de junio de 1981), cuya finalidad es dar a conocer a los administrados las razones de la decisión adoptada, asegurando la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración, y posibilitando, en fin, la impugnación por el interesado del acto administrativo de que se trata, criticando las bases en que se funda y facilitando el control jurisdiccional".

Por lo tanto, debe recordarse e insistir en la importancia de una adecuada motivación de las denegaciones de acceso a la información, de tal manera que sea respetado convenientemente este derecho de anclaje constitucional y esencial para el conocimiento de las decisiones públicas y de rendición de cuentas por las mismas, tal y como propugna el Preámbulo de la LTAIBG.

5. Entrando ya al fondo del asunto, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que en primer lugar debe analizarse la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c) antes reproducido.



Dicha causa de inadmisión ha sido objeto del criterio interpretativo nº 7/2015, aprobado por este Consejo de Transparencia en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas en el art. 38.2 a) de la LTAIBG y que se pronuncia en los siguientes términos:

- *En primer lugar, es preciso señalar que el artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*
Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.
- *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 Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

- I. *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.

6. Teniendo en cuenta lo anterior, debe en este punto recordarse que el objeto de la solicitud de información es una relación *de todos y cada uno de los documentos formales (informes, memorias, recomendaciones, documentos preparatorios de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de los Consejos Europeos, de las reuniones del G20...) elaborados por la Oficina Económica del Presidente desde el 1 de enero de 2016 hasta el 15 de mayo de 2017, ambas fechas inclusive. Además del nombre del documento, solicito la fecha de elaboración o finalización de cada documento. (...).*

Es decir, lo que pretende el interesado es la elaboración de un documento donde se recojan los *nombres de los documentos formales elaborados por la Oficina Económica del Presidente* – sin que la definición de qué deba entenderse como tales vaya más allá de una enumeración no conclusiva de tipos de documentos, lo que ciertamente crea cierta indefinición acerca de la documentación solicitada- así como *la fecha de elaboración o finalización de cada documento.*

A este respecto, debe también recordarse que, según el art. 13 de la LTAIBG antes reproducido, el objeto de una solicitud de acceso es información pública, entendida 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, como venimos entendiendo en este Consejo de Transparencia, la LTAIBG reconoce el derecho a acceder a información existente, y no a *“que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”*. Sentencia 60/2016, de 24 de abril de 2016 (PO 33/2015), el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº9 de Madrid.



Por su parte, la sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 24 de enero de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 63/2016 señala que

"El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art.18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia" (...).

7. En el caso que nos ocupa, además de que el solicitante requiere la elaboración de un documento donde se identifique determinada información- documentos formales elaborados desde el 1 de enero de 2016 hasta el 15 de mayo de 2017- con su nombre y fecha de elaboración o finalización, es decir, la elaboración expresa de una relación o índice de documentos, la indefinición del objeto de la solicitud- sin perjuicio de que la unidad tramitadora podría haber hecho uso del trámite de subsanación de deficiencias previsto en el art. 19.2 de la LTAIBG- y el amplio período al que se refiere la misma, hace que, a nuestro juicio y de acuerdo a la interpretación jurisprudencial antes señalada, nos encontremos ante un supuesto de reelaboración de la información del art. 18.1 c).

Por lo tanto, y en base a los argumentos precedentes, la presente reclamación debe ser desestimada por aplicación del art. 18.1 c) de la LTAIBG, sin que quepa analizar el resto de los argumentos señalados.

III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 11 de julio de 2017, contra la resolución de la OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE de 21 de junio de 2017.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso





Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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

