



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0337/2017

FECHA: 9 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] (en nombre y representación de VF Worldwide Holdings Ltd), con entrada el 14 de julio de 2017, 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 los antecedentes obrantes en este Consejo, mediante escrito de 27 de diciembre de 2016, [REDACTED] (en nombre y representación de VF Worldwide Holdings Ltd), al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, solicitó a la Junta de Contratación del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN la siguiente información sobre el contrato de servicios denominado "Cooperación de Proveedor de Servicios Externo para la recepción y tramitación de solicitudes de visado"

Copia de la documentación completa que, a partir de la formalización del contrato (incluido este último documento) conste bajo el expediente de contratación N° 1/2016; específicamente, de los informes que en relación con la ejecución del contrato obren en poder de esta Administración o las Misiones Diplomáticas, hayan sido emitidos o adquiridos por las mismas en el ejercicio de sus funciones, en la medida en que se trata de "información pública" conforme a la definición del artículo 13 de este texto legal.

2. Mediante escrito de 30 de enero de 2017, la Junta de Contratación del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, contestó al solicitante lo siguiente:

ctbg@consejodetransparencia.es



“Por parte de la Junta de Contratación de este Ministerio se toma razón de sus escritos referidos al contrato de “Cooperación de Proveedor de Servicios Externo para la recepción y tramitación de solicitudes de visado” (1/2016 EX), que se agradecen, y en contestación a los mismos se manifiesta que dado que la licitación del expediente ya ha finalizado, el órgano de contratación no es competente para atender las solicitudes que, al amparo de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ahora efectúa.

Por tanto, por ser la unidad competente, y para que su solicitud sea adecuadamente atendida, se dará traslado de sus escritos a la Oficina de Información y Transparencia de este Departamento, a la que en el futuro deberá dirigirse”.

No consta en el expediente respuesta de la Oficina de Información y Transparencia del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN.

3. Mediante escrito con entrada el 27 de febrero de 2017, [REDACTED] [REDACTED] (en nombre y representación de VF Worldwide Holdings Ltd), presentó reclamación al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG en el que indicaba, en resumen, lo siguiente:

- *La Oficina de Información y Transparencia a la que, supuestamente, ha de dirigirse mi representada por indicación de la Vicepresidenta de la Junta de Contratación, no se encuentra recogida en el Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. De lo expuesto se evidencia que nos encontramos ante un organismo (Oficina de Información y Transparencia) cuya existencia y vinculación administrativa se desconoce o, cuanto menos, resulta de difícil acceso a los administrados, por cuanto: (i) la propia Administración obvia su existencia y; (ii) aquélla no facilita a los ciudadanos la forma o vía a través de la que se puede acceder a dicha Oficina.*
- *Es más, aun suponiendo a meros efectos dialécticos que se alegase de contrario que la existencia de esa Oficina de Información y Transparencia no admite discusión alguna y que, además, todo administrado puede acceder a la misma fácilmente, no debe olvidarse que nos encontramos ante un escenario en el que la Junta de Contratación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación actúa en calidad de Administración contratante y que, en consecuencia, ésta será quien disponga de la información pública solicitada por VFS*
- *Por lo tanto, no cabe más que afirmar que la actuación llevada a cabo por la Junta de Contratación (al comunicar a mi representada que ha de dirigirse a la Oficina de Información y Transparencia para poder acceder a una información, de naturaleza pública, que ya obra en su poder al tratarse de la Administración que adjudicó el Contrato), no es conforme a Derecho*



nos encontramos ante un derecho que la norma atribuye, de forma automática, a toda persona física y/o jurídica, el cual se configura, a su vez, como una obligación a la que ha de dar cumplimiento las Administraciones Públicas y demás sujetos obligados que se encuentran incluidos en el artículo 2 de la LTAIBG (por el que se regula el ámbito subjetivo de aplicación de la citada norma); ámbito en el que se menciona, claramente a la Administración General del Estado no cabe cuestionar o discutir que la información solicitada por VFS se encuentra incluida en el concepto "información pública" y que, por tanto, ha de ser facilitada a mi representada; información que, recuérdese, consistía en: (i) Documento de formalización del Contrato; (ii) Informes que se hayan sido emitidos por el Ministerio contratante o las Misiones Diplomáticas, en el ejercicio de su cargo, acerca de la ejecución del Contrato (es decir, posteriores al 12 de diciembre de 2016), y que obren en su poder; y (iii) Informes que hayan sido adquiridos por el Ministerio contratante o las Misiones Diplomáticas, en el ejercicio de sus funciones, en cuyo contenido se haga referencia a la ejecución del Contrato.

- VFS tiene derecho a acceder a la información solicitada, puesto que en ésta concurren los principales requisitos señalados anteriormente: (i) se trata de información elaborada y/o adquirida por la Administración Pública en el ejercicio de sus competencias en materia de contratación pública; y (ii) dicha información tiene efectos de carácter económico o presupuestario que todo administrado tiene derecho a conocer.

4. El 28 de febrero de 2017, [REDACTED] (en nombre y representación de VF Worldwide Holdings Ltd) solicitó, a los Servicios Centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores, acceder a determinados datos relativos a la ejecución del Contrato y, concretamente, a los actos administrativos dictados (actos de inspección, investigación o control, denegatorios o que hubieran aprobado modificaciones del contrato).

La solicitud se acompañaba de un listado de la información concreta que se solicita:

- 1.- Contrato formalizado entre BLS International y el Órgano de contratación.
- 2.- ¿Ha autorizado el Órgano de contratación, tras la adjudicación, la subcontratación del servicio objeto del Contrato? ¿En qué porcentaje? ¿A qué número de localizaciones afecta?
- 3.- ¿Ha autorizado el Órgano de contratación la modificación del Contrato sea en aspectos materiales o económicos?
- 4.- Acuerdo, o acuerdos, del Órgano de contratación autorizando la subcontratación o la modificación.
- 5.- Actas de inspección que los Consulados, Embajadas o el propio Ministerio hubiese levantado con relación a posibles incidencias surgidas durante la





ejecución del meritado Contrato, de conformidad con la potestad inspectora que el apartado 14 del PCAP les reconoce.

6.- ¿Se han recibido por el Ministerio, Embajadas y Consulados, quejas o denuncias relativas a deficiencias en la ejecución del contrato? ¿Han sido tramitadas?

7.- Denuncias y quejas interpuestas por usuarios y personas físicas y/o jurídicas, públicas y/o privadas, con ocasión de la defectuosa o nula prestación de los servicios objeto de este contrato.

8.- Instrucciones escritas que, de conformidad con lo previsto en el artículo 52 del TRLCSP y del apartado 1.1.6 del PCAP, el Órgano de contratación haya dado al adjudicatario para la correcta interpretación y ejecución del Contrato.

9.- Comunicaciones escritas entre el "interlocutor del adjudicatario" designado en los términos del apartado 12.5.1 del PCAP, con la Dirección General de Españoles en el Exterior, de Asuntos Consulares y Migratorios.

10.- ¿Se ha apreciado por el Órgano de contratación irregularidades en la ejecución del Contrato?

11.- Resoluciones acordando la imposición de penalidades a la adjudicataria por incumplimientos vinculados con la ejecución del contrato.

12.- ¿Tiene constancia el Órgano de contratación, o el Ministerio, de que las Embajadas o Consulados hayan cumplido con la obligación de inspección de los locales donde se presta el servicio, tal como exige el apartado 1 del PPT?

13.- Documentación por la que se haya dejado constancia de la supervisión de los servicios y locales que, necesariamente según se prevé en el apartado 1 del PPT, debían llevar a cabo los Cónsules, Encargados de asuntos consulares, o personal en que delegaren.

14.- Documentación por la que se haya dejado constancia de la verificación por parte de la Administración del acceso al sistema de citas, si hubiese ejercicio esta concreta facultad que le reconoce el apartado 11 del PPT.

15.- Documentación remitida por el adjudicatario acreditativa de que están en funcionamiento todas las oficinas objeto del Contrato.

16.- En caso de que estás oficinas no estuviesen operativas, documentación que refleje las actuaciones concretas que el Ministerio ha desarrollado para solventar esta situación.

17.- ¿Ha iniciado el Ministerio expediente de resolución de este Contrato?

5. Asimismo, se remitió comunicación individualizada a todas las Misiones Diplomáticas en el Exterior en la que se solicitaba la siguiente información:

1. - ¿Está siendo prestado el servicio objeto de este Contrato por un subcontratista en su concreto ámbito territorial? En caso afirmativo, ¿conoce su identidad? ¿Cuál es?

2.- Documentación obrante en poder de la Embajada o Consulado por la cual la adjudicataria haya comunicado la subcontratación de los servicios objeto del contrato en su concreto ámbito territorial.

3.- Actas de inspección que la Embajada o Consulado hubiese levantado con relación a posibles incidencias surgidas durante la ejecución del meritado



Contrato, de conformidad con la potestad inspectora que reconoce el apartado 14 del PCAP.

4.- Denuncias y quejas interpuestas por usuarios y personas físicas y/o jurídicas públicas y/o privadas, con ocasión de la defectuosa o nula prestación de los servicios objeto de este contrato.

5.- Informes que hubiese elaborado la Embajada o Consulado relacionados con las anteriores denuncias o quejas.

6.- Actas o informes en los que se haya documentado la supervisión de los servicios y locales que, necesariamente según se prevé en el apartado 1 del PPT, debían llevar a cabo los Cónsules, Encargados de asuntos consulares, o personal en que delegaren.

7.- Actas o informes en los que se haya documentado la verificación por parte de la Administración del acceso al sistema de citas, si hubiese ejercido esta concreta facultad que le reconoce el apartado 11 del PPT.

8.- ¿Están operativas, en el ámbito territorial de la Embajada o Consulado, todas las oficinas de expedición de visados exigidas por el Contrato?

9.- Documentación remitida por el adjudicatario acreditativa de que están en funcionamiento todas las oficinas objeto del Contrato en el concreto ámbito territorial de la Embajada o Consulado.

6. El 11 de abril de 2017, este Consejo de Transparencia remitió el expediente al ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, para que pudiera realizar las alegaciones que se considerasen oportunas. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 26 de abril de 2017 y en ellas se indicaba lo siguiente:

La Junta de Contratación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación recibió a través del correo postal y con fecha de entrada de 28/12/2016 (documentación fechada en Madrid el 27/12/2016) una solicitud en base a la Ley 19/2013 de 9 de diciembre en la que pedía documentación y en concreto el contrato del expediente de contratación N° 1/2016. Esta solicitud estaba firmada por ██████████ en representación de VF WORLDWIDE HOLDINGS LTD. Con fechas 13 y 27 de enero se remitió información suplementaria por parte del ██████████, en la que se reiteraba su solicitud de información.

La Junta de Contratación de acuerdo con el contenido del artículo 21 de la citada Ley 19/2013, remitió la solicitud del ██████████ a esta unidad de transparencia para que se procediera a su tramitación y, comunicó formalmente de este traslado al ██████████

Desde esta UIT se procedió a subir la solicitud al portal de transparencia, quedando registrada con el número de expediente 001-011642, con fecha 2 de febrero de 2017.

Con fecha 23 de febrero de 2017 se dicta resolución concediendo acceso parcial a la información solicitada en base al artículo 18.1.b), y enviando como anejo el contrato de servicios "Cooperación por parte de un Proveedor de servicios





externos en la recepción y tramitación de solicitudes de visado". (Adjunto con estas alegaciones copia de la resolución y del contrato enviado al [REDACTED]).

La primera consideración que debe hacerse es que la Junta de Contratación de este Ministerio se limitó a seguir el contenido de la Ley 9/2013 y remitir, a la unidad tramitadora de todas las solicitudes de información que llegan al MAEC, la solicitud de información recibida por correo postal. Me refiero al contenido del artículo 21 de la citada ley y muy especialmente al 21.2.b): "En el ámbito de la Administración General del Estado, existirán unidades especializadas que tendrán las siguientes funciones: b) Recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información".

También es conveniente señalar uno de los párrafos de la exposición de motivos de la norma que dice: "Con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta, y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación".

Por todo ello, la remisión del expediente que realiza la Junta de Contratación a la unidad de información y transparencia, de ninguna manera puede considerarse una negativa a facilitar la información, sino todo lo contrario, ya que la Junta se limita a seguir el procedimiento definido en la misma Ley 9/2013. La prueba es que la resolución posterior incluye la entrega del contrato solicitado por el [REDACTED].

Ninguno de los supuestos que se definen en la argumentación de la reclamación son procedentes en este caso ya que la resolución acepta el derecho de VFS a acceder a la información, con el límite de aquella documentación cuya tramitación por medios cifrados la hace, por razones de seguridad en las comunicaciones, no pública.

Por último, decir que efectivamente la UIT no figura en el organigrama del MAEC, dado que dicho organigrama es anterior a la Ley 9/2013, por la que se crean las unidades de información y transparencia (artículo 21 de la citada Ley). En los nuevos organigramas que se publicarán próximamente si figurara la competencia atribuida.

En la resolución que acompaña el escrito de alegaciones, se indica que la entrada en la unidad de información y transparencia del Departamento se produjo el 3 de febrero de 2017 y se otorga el acceso al contrato por el que se interesaba la solicitud. Asimismo, se le indica al interesado cómo puede acceder a los datos de ese expediente de contratación a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, el BOE y el DOUE.

No consta disconformidad del interesado respecto de la información suministrada por el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN.





7. El 23 de mayo de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dictó resolución desestimatoria de la reclamación.
8. Mediante escrito de entrada el 14 de julio de 2017, el interesado presenta nueva reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en aplicación de lo previsto en el art. 24 de la LTAIBG, en base a los siguientes argumentos:

(...)

V. Que, en fecha 13 de junio de 2017, ha sido notificada a mi representada la Resolución de 7 de junio del Ministerio, por la que se da respuesta a las solicitudes de acceso a la información que ésta había remitido a cada Misión Diplomática y que han sido finalmente resueltas por los Servicios Centrales del Ministerio (en adelante, la Resolución). La Resolución acuerda:

“1º Inadmitir la solicitud de acceso a la información pública formulada por [REDACTED] en nombre y representación de VF Worldwide Holdings Ltd, en lo que se refiere a la información indicada en los números 2 a 7 y 9 de su solicitud.

2º Estimar la solicitud en lo que se refiere a la información indicada en los números 1 y 8.

Consiguientemente, se da traslado al solicitante del informe de la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios del MAEC de fecha 9 de mayo de 2017”.

VI. Que, sin embargo, la solicitud de acceso que mi representada remitió a los propios Servicios Centrales del Ministerio el pasado 28 de febrero de 2017 no ha recibido aún respuesta alguna, habiendo transcurrido sobradamente el plazo de un mes que el artículo 20.1 de la Ley de Transparencia contempla para resolver. Por tanto, la solicitud que mi representada dirigió directamente al Ministerio puede entenderse desestimada, por aplicación del artículo 20.4 de la Ley de Transparencia, siendo interés de mi representada mostrar ahora su disconformidad con tal desistimiento que no se adecúa a las exigencias derivadas de la Ley de Transparencia.

VII. Que, pese a que la Resolución expresa del Ministerio, resolviendo la solicitud que VFS remitía a Embajadas y Cónsules estima la petición en lo referente a la información indicada en los números 1 y 8 de la solicitud de acceso formulada, es decir, la relativa a las subcontrataciones acordadas y a la operatividad de las oficinas de visado, no se da acceso a mi representada a ni un único documento que verse sobre ello, dándosele traslado exclusivamente de un Informe de la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores, de fecha 9 de mayo de 2017.(...)

9. Recibida la reclamación, la documentación obrante en el expediente fue remitida al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES para que, por parte de dicho





Departamento, se hicieran las alegaciones que se consideraran oportunas. El escrito de alegaciones, con entrada el 7 de septiembre, indicaba lo siguiente:

El examen de las cuestiones planteadas por el órgano consultante aconseja que tomemos en consideración el Criterio Interpretativo, de 12 de Noviembre de 2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, relativo a la causa de inadmisión de solicitudes de información que tengan carácter auxiliar o de apoyo. A este respecto, debe recordarse que el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013 establece como causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública, entre otros supuestos, 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”.

Así las cosas, el citado Criterio Interpretativo señala lo siguiente (el subrayado es nuestro):

“• En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del 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 aplicable al caso concreto.

• En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar una aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.

Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 .b), de la Ley 19/2013.

• En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuándo se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.

Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.

Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.



Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

• Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo”.

Sentado lo anterior, es oportuno recordar qué documentos constituyen el objeto de la solicitud de acceso de la entidad VFS. En síntesis, se trata de la documentación solicitada, elaborada o adquirida por las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares por la cual la contratista haya comunicado la subcontratación de los servicios; actas o informes en los que se haya documentado incidencias, denuncias y quejas interpuestas por los usuarios; actas o informes en los que se haya documentado la supervisión de los servicios y locales; actas o informes en los que se haya documentado la verificación por parte de la Administración del acceso al sistema de citas; documentación remitida por el adjudicatario acreditativa de que están en funcionamiento las oficinas objeto del contrato; documentación a la que ha tenido acceso el MAEC para confirmar, en cada caso, la prestación del servicio de forma directa por la entidad contratista BLS o por una entidad subcontratada, y para confirmar que la entidad contratista BLS dispone de oficinas en funcionamiento en todas las localizaciones previstas en el contrato.

El denominador común de los documentos indicados es su carácter instrumental, es decir, auxiliar o de apoyo, en relación con la función de dirección, inspección y control de la ejecución del contrato que corresponde a este Departamento y, particularmente, a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios.

En el marco de esta labor de control se recaba información de las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares para hacer un análisis y seguimiento de la marcha y evolución del servicio. Con esa información se toman las decisiones que se consideran oportunas por parte de la Junta de Contratación del MAEC.

Cabe recordar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 210 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre), el órgano citado ostenta las prerrogativas de interpretar el contrato, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlo por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta. En este contexto, los documentos indicados con anterioridad se caracterizan por su función instrumental con respecto al eventual ejercicio de estas prerrogativas.

Por otro lado, los informes elaborados por las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares son comunicaciones de carácter interno entre aquellas y la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios en los que se analiza y valora el desarrollo del contrato a nivel local. Esos informes o comunicaciones no son preceptivos, pueden tener carácter reservado, y, por lo





tanto, ser de conocimiento restringido, y pueden contener valoraciones o apreciaciones personales de los funcionarios que los elaboran, que, independientemente de que sean útiles, acertadas o no, no conforman ni definen la posición oficial de este Ministerio sobre el desarrollo del contrato.

Por lo expuesto, es criterio de esta Unidad que procede la desestimación de la reclamación formulada por VFS contra la Resolución de 7 de junio de 2017 del MAEC por la que se da respuesta a las solicitudes de acceso a la información que VFS remitió a las Misiones Diplomáticas u Oficina Consular en relación con el contrato de servicios de Cooperación de proveedor de servicios externo para la recepción y tramitación de solicitudes de visado.

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 potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su artículo 12, regula 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”*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En el caso que nos ocupa, y tal y como se desprende de los antecedentes de hecho, el reclamante quiere acceder a toda la información generada en el marco de la ejecución de un contrato de prestación de servicios para la recepción y tramitación de solicitudes de visado al objeto, debe entenderse, de controlar el correcto desarrollo del servicio contratado.

En primer lugar, debe señalarse que, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el objeto de la presente reclamación debe ser la resolución de 7 de junio de 2017 por la que el MAEC da respuesta a la solicitud planteada por el interesado en febrero de 2017 tanto a los servicios centrales del Departamento como a las Misiones Diplomáticas en el exterior. Así, de la coincidencia de la naturaleza de la información solicitada en ambos tipos de solicitudes (la centralizada y la dirigida individualizadamente a las Misiones Diplomáticas) debe entenderse que la respuesta ha sido única.



4. Sentado lo anterior, debe recordarse que la resolución recurrida concede el acceso parcial a la información solicitada y deniega parte de la misma al considerar que sería de aplicación la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 b) de la LTAIBG.

En concreto, entiende la Administración que tal consideración sería predicable de los siguientes apartados de la solicitud:

2.- *Documentación obrante en poder de la Embajada o Consulado por la cual la adjudicataria haya comunicado la subcontratación de los servicios objeto del contrato en su concreto ámbito territorial.*

3.- *Actas de inspección que la Embajada o Consulado hubiese levantado con relación a posibles incidencias surgidas durante la ejecución del meritado Contrato, de conformidad con la potestad inspectora que reconoce el apartado 14 del PCAP.*

4.- *Denuncias y quejas interpuestas por usuarios y personas físicas y/o jurídicas públicas y/o privadas, con ocasión de la defectuosa o nula prestación de los servicios objeto de este contrato.*

5.- *Informes que hubiese elaborado la Embajada o Consulado relacionados con las anteriores denuncias o quejas.*

6.- *Actas o informes en los que se haya documentado la supervisión de los servicios y locales que, necesariamente según se prevé en el apartado 1 del PPT, debían llevar a cabo los Cónsules, Encargados de asuntos consulares, o personal en que delegaren.*

7.- *Actas o informes en los que se haya documentado la verificación por parte de la Administración del acceso al sistema de citas, si hubiese ejercido esta concreta facultad que le reconoce el apartado 11 del PPT.*

9.- *Documentación remitida por el adjudicatario acreditativa de que están en funcionamiento todas las oficinas objeto del Contrato en el concreto ámbito territorial de la Embajada o Consulado.*

Según el criterio interpretativo aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) el año 2105, la indicada causa de inadmisión debe entenderse en el siguiente sentido:

- *En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del 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 aplicable al caso concreto.

- *En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo*



la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.

Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013.

- En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.
2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.
3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.
4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.
5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

- Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.

5. Por otro lado, entiende este Consejo de Transparencia que debe tenerse en cuenta que la información que se solicita se enmarca en su práctica totalidad en la labor de control y seguimiento del desarrollo en la ejecución de un contrato de prestación de servicios. Así, en efecto, debe recordarse que el eventual incumplimiento del contrato debe ser puesto de manifiesto por los órganos competentes para su control y que, en su caso, pudiera dar lugar a una infracción administrativa derivada, precisamente, del incumplimiento de los términos del contrato. Por todo ello, debe también señalarse en el caso que nos ocupa que la LTAIBG ha reconocido que deben tenerse en cuenta determinadas circunstancias a la hora de acceder a información considerada de carácter público. En concreto, ha entendido que puede limitarse el acceso a información cuando se pueda producir, de forma razonable y no meramente hipotética, un perjuicio a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.



En atención a lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comparte el hecho de que la solicitud de información persigue obtener información relevante al objeto de que, por parte del órgano de contratación, pueda constatarse la correcta prestación del servicio contratado y, en su caso, la eventual sanción en caso de que se acreditase la comisión de algún tipo de infracción.

No obstante, y tal y como también ha interpretado este Consejo, los límites al acceso no pueden ser de aplicación arbitraria, y no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público). (Criterio interpretativo nº 2 /2015)

6. En este sentido, a nuestro juicio, puede considerarse acreditado que el acceso a la información solicitada tendría una incidencia en las facultades que corresponde al órgano de contratación para controlar el desarrollo de la ejecución del contrato. Frente a este perjuicio, debe tenerse en cuenta que el hoy reclamante tiene un interés particular en la información debido a que, como indicó expresamente en la primera de las reclamaciones dirigidas a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y referenciada en los antecedentes de hecho de la presente resolución, VF Worldwide Holdings Ltd participó en la licitación cuyo correcto desarrollo, a tenor de las preguntas planteadas y de los antecedentes obrantes en este Consejo de Transparencia, parece ahora cuestionarse.

Por todas las consideraciones anteriores, entendemos que no existe un interés superior que, frente al perjuicio que pudiera derivarse del acceso a la información solicitada, haga prevalecer la concesión de la información, por lo 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] (en





nombre y representación de VF Worldwide Holdings Ltd) con entrada el 14 de julio de 2017, contra el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN.

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

