



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-020483

N/REF: R/0111/2018 (100-000483)

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 28 de febrero de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

1. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 25 de enero de 2018, [REDACTED] presentó, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y a través del Portal de la Transparencia, la siguiente solicitud de información:

Solicito conocer la información estadística que permita conocer la fecha de nacimiento de los 1.174 funcionarios destinados en el exterior actualmente, conforme se apunta en la respuesta a la solicitud de información con número de expediente 019774. Solicito también conocer la información estadística que permita conocer el municipio de nacimiento de dichos funcionarios.

La información que se solicita no permitirá la identificación de ninguna persona concreta.

2. Mediante resolución de 31 de enero de 2018, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, respondió al solicitante en los siguientes términos:

(...)

Una vez analizada la solicitud, la Dirección General del Servicio Exterior resuelve conceder el acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida por [REDACTED]

reclamaciones@consejodetransparencia.es



En relación con esta solicitud debe señalarse que la fecha y el lugar de nacimiento de los funcionarios destinados en las representaciones de España en el exterior no tiene relevancia alguna ni guarda relación con la valoración del grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos provistos por las mencionadas representaciones. Por ello no existe estadística alguna sobre las fechas o lugares de nacimiento de los funcionarios destinados en el extranjero.

En consecuencia se considera que no debe admitirse la solicitud realizada, al amparo del Art.18.1.C de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre toda vez que la obtención de la información solicitada requeriría una acción previa de relaboración para su posterior divulgación.

3. El 28 de febrero de 2018, tuvo entrada este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comunicación de [REDACTED] en la que indicaba que presentaba una reclamación frente a la respuesta recibida.
4. Ese mismo 28 de febrero, el interesado fue requerido para que subsanara las deficiencias detectadas en su escrito de reclamación. En respuesta a dicha subsanación, de 1 de marzo de 2018, aclaró los motivos en los que amparaba la reclamación que presentaba e indicaba lo siguiente:

El organismo competente expone que no existe estadística sobre las fechas y lugares de nacimiento de los 1.174 funcionarios destinados en el exterior. Existe, como se deriva de una petición de información previa, ese listado de los funcionarios.

La información solicitada se encuentra en los ficheros o bases de datos de la Dirección General, y es relevante para conocer la procedencia de la representación española en el exterior, más allá de que no influya en el cumplimiento y calidad de los servicios públicos provistos.

Existe un precedente de los listados entregados por la Guardia Civil y la Policía Nacional en otros expedientes, donde el departamento de Recursos Humanos ha entregado listados en archivos excel.

5. El 1 de marzo de 2018, este Consejo procedió a dar traslado del expediente al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formulase las alegaciones que estimase por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las alegaciones que pudieran realizar. El 9 de marzo de 2018, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia escrito de alegaciones en el que se indicaba lo siguiente:

(...)

La primera puntualización que debemos hacer es que en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación existen multitud de ficheros independientes entre sí. No se trabaja sobre un fichero único para todos en el que consten todos los datos del personal del MAEC, sino que cada unidad competente trabaja con un fichero especializado.



La unidad encargada de los funcionarios en el exterior dispone de un fichero con aquellos datos de dichos funcionarios necesarios para el trabajo que desempeñan. Entre estos datos no figura ni el año de nacimiento ni la localidad de nacimiento. Datos que ni son necesarios ni se piden en los formularios de solicitud en los concursos de plazas al exterior. Por tanto no se dispone en los ficheros del personal funcionario en el exterior de los datos que pedía el solicitante.

Existe, obviamente, un fichero con todos los datos de los funcionarios, incluidos el lugar y fecha de nacimiento, pero dicho fichero no distingue entre funcionarios en el exterior y en España. Esto hace que podamos tener una relación por edades o por lugar de nacimiento de todos los funcionarios del MAEC. Sería algo laborioso, pero al trabajar en un único archivo podría hacerse. Sin embargo, al no figurar en el archivo de funcionarios en el exterior los datos que reclamaba el solicitante, la búsqueda de los datos debería hacerse de forma manual consultando en el fichero general cada uno de los expedientes de la lista de funcionarios en el extranjero. Dado que estamos hablando de 1174 funcionarios en el exterior, el trabajo de recopilación es considerable y este Ministerio no dispone de personal suficiente para dedicarlo a esta tarea.

En estas condiciones se resolvió denegar la solicitud en aplicación del artículo 18.1.c). Consideramos que la Ley 19/2013 de 9 de diciembre reconoce el derecho de los ciudadanos a solicitar información pública, pero sin atribuirle un alcance ilimitado. Previsiones como la contenida en el artículo 18.1.c) reflejan que debe encontrarse un equilibrio entre el acceso a la información y el funcionamiento diario de las administraciones públicas.

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, el Presidente 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. Una vez precisadas las reglas sobre competencia orgánica para dictar esta Resolución, cabe advertir que 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”.



Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información existente en el momento de la formulación de la solicitud, por cuanto se encuentra en posesión del Organismo que recibe la misma, 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 primer lugar, debe hacerse una mención sobre la causa alegada por la Administración para denegar la información solicitada.

Así, y a pesar de que el escrito de alegaciones menciona que *se resolvió denegar la solicitud en aplicación del artículo 18.1.c)*, lo cierto es que, en la respuesta a la solicitud de información, tal y como consta en el expediente, se señala que se resuelve conceder el acceso a la información si bien ello para explicar las razones por las que no puede proporcionarse la información requerida por incurrir en un supuesto de reelaboración de la información al amparo del art. 18.1 c).

A este respecto, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha venido observando casos en los que, si bien la resolución se denomina de concesión y, por lo tanto, es calificada a efectos estadísticos como tal, lo cierto es que esa aparente concesión es respecto de las razones por las que no puede proporcionarse la información- como sería este caso- o amparando, conscientemente, un acceso parcial a la información que, posteriormente, es reconocido como tal en fase de reclamación.

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no resulta correcto calificar como de concesión una resolución que no es tal por cuanto, como hemos podido comprobar en el caso que nos ocupa, la Administración alega que no puede proporcionar la información.

4. Sentado lo anterior y entrando ya en el fondo del asunto que nos ocupa, debemos recordar que el objeto de la solicitud de información es la fecha y lugar de nacimiento de los funcionarios destinados en el exterior. A este respecto, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN alega que, si bien tiene la información solicitada respecto de todos los funcionarios destinados en dicho Departamento, esa información no se recoge en la misma fuente en la que se indica la situación administrativa del funcionario y, más en concreto, si el mismo se encuentra destinado en el exterior.

Respecto del concepto de reelaboración de la información, debe recordarse que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de la competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, aprobó el criterio interpretativo 7/2015 en el que se analizaba, precisamente, la causa de inadmisión alegada.

En tal criterio interpretativo se razonaba lo siguiente:



- *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.



5. Por su parte, los Tribunales de Justicia se han manifestado sobre la mencionada causa de inadmisión en el siguiente sentido:

La Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo de Madrid y Sentencia en Apelación nº 47/2016, de 7 de noviembre de 2016, de la Audiencia Nacional: *“La interpretación del art. 18.1. c) de la Ley 19/2013 ha de hacerse atendiendo a que en ella se configura el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que “Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley” (Artículo 12), y a la Exposición de Motivos, conforme a la cual “el capítulo III (donde se insertan ambos preceptos, arts. 12 y 18 de la ley) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud.*

Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”.

(...) Al margen de disquisiciones sobre el concepto de la reelaboración de información que no influyen en el presente caso, donde no se impugnan los criterios interpretativos fijados por el CTBG, la recurrente no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición.”

La Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, razona que *“El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que esta ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”.*

Y la Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional 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” (...).*



Finalmente, debe recordarse también lo indicado por el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, *"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.*

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información. (...)

6. Aplicado lo anterior al presente caso, debe concluirse en primer lugar que la respuesta que proporciona inicialmente la Administración claramente no justifica de forma suficiente las razones por las que se considera de aplicación el art. 18.1 c). Es decir, más allá de señalar la, a su juicio, *falta de relevancia de la información que se solicita en relación con la valoración del grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos provistos*, la resolución dictada sólo indica que no se dispone de la estadística solicitada y que, por lo tanto, proporcionar la información requeriría una acción previa de reelaboración.

En atención a lo anterior se recuerda que la jurisprudencia dictada señala expresamente que la aplicación de una causa de inadmisión debe ser convenientemente alegada y fundada.

No obstante, no podemos dejar de lado que los datos que se piden exigen conjugar dos variables, por un lado, el lugar y fecha de nacimiento del funcionario y, por otro, el hecho de que su situación administrativa sea que se está destinado en el exterior. Y todo ello por cada uno de los funcionarios que se encuentran en dicha situación y que alcanza la cifra de 1174.

Entendemos por lo tanto que el solicitante pide un informe expreso, elaborado a instancias suyas por la Administración que, como hemos visto, objeta que no tiene la información tal y como le es requerida. Se trataría, por lo tanto y a nuestro juicio, de un supuesto de reelaboración tal y como está regulado en el art. 18.1 c) de la LTAIBG.



Asimismo, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no puede dejar de apuntar que, si bien el solicitante expresa que no se producirá la identificación de ningún empleado público y que, por lo tanto, no se producirá la vulneración de su derecho a la protección de datos de carácter personal, no es menos cierto que la identificación de un lugar de nacimiento del que provenga un número reducido o único de funcionarios en el exterior puede claramente identificar al mismo y aportar el dato adicional de su fecha de nacimiento. Así las cosas, en la ponderación entre intereses a la que llama el art. 15.3 de la LTAIBG para estos supuestos, no llegamos a considerar que la información solicitada sea relevante para el interés público, por cuanto su relación con el control de la actuación pública es limitado en nuestra opinión como para considerarlo prevalente en el caso en que el derecho a la protección de datos de carácter personal de los afectados pudiera verse perjudicado.

Por todo lo anterior, la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 28 de febrero de 2018, contra la Resolución de 31 de enero de 2018 del 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.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

