



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-012276
N/REF: R/0188/2017
FECHA: 24 de julio 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 27 de abril 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 la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó el 23 de febrero de 2017 al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG) la siguiente información:

Para el periodo del 21 de diciembre de 2011 al 10 de febrero de 2012 (ambos inclusive),

- toda correspondencia entre el Ministro alemán Wolfgang Schäuble o su gabinete y el Ministro Luis de Guindos o cualquiera de los responsables de los departamentos del Ministerio (como, por ejemplo, Secretarías de Estado, Subsecretarías, Direcciones Generales, Gabinete, Secretarías técnicas, etc); y

- toda correspondencia entre el entonces Ministro alemán Philipp Rösler o su gabinete y el Ministro Luis de Guindos o cualquiera de los responsables de los departamentos del Ministerio (como, por ejemplo, Secretarías de Estado, Subsecretarías, Direcciones Generales, Gabinete, Secretarías técnicas, etc).

Mi solicitud abarca (aunque no está limitada a) cartas, e-mails, listados de llamadas e informes intercambiados entre ambas partes con contenido relevante respecto a Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

ctbg@consejodetransparencia.es



La presente solicitud se enmarca dentro de la definición de información pública establecida en la Ley 19/2013 en su artículo 13 y se encuentra en línea con las finalidades de la ley establecidas en su Preámbulo: (...)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(...).

Así mismo, la información que solicito no se encuentra entre las causas de inadmisión establecidas en el artículo 18.1 y está en línea con lo establecido por el Criterio Interpretativo del CTBG 6/2015 del 12 de noviembre de 2015.

2. Mediante resolución de 6 de marzo de 2017 (a la que la interesada compareció el 24), el MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD notificó a la interesada lo siguiente:

A este respecto se considera que:

- De acuerdo con la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la citada ley 19/2013, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública 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. La documentación solicitada se incluye en este supuesto. En todo caso, la letra c) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, indica que se inadmitirán a trámite las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, lo que ocurriría si se pretendiera entresacar de entre la correspondencia del Ministro esta documentación concreta que, de existir, se referiría no solamente a personas concretas sino también un tema determinado.
- Por su parte, el artículo 14.1 c) de la Ley 19/2013 señala que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las relaciones exteriores, lo que sucedería en este caso si existiera la correspondencia demandada.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en las letras b) y c) del artículo 18.1 y en la letra c) del artículo 14.1 de la Ley 18/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmite el acceso a la información pública.

3. Con fecha 27 de abril de 2017, tuvo entrada en el Consejo de Transparencia escrito de Reclamación presentado por [REDACTED], al amparo de lo previsto en el art. 24 de la LTAIBG, en el que indica lo siguiente:

No motivación de la inadmisión 1. en base al artículo 18.1.b).

En primer lugar, el Ministerio no motiva por qué en este caso concreto considera que la información es auxiliar. Esto es contrario a la Ley 19/2013 y al criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CI/006/2015) del 12 de noviembre de 2015, que especifica “que será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que lo motivan y la justificación legal o material aplicable en cada caso concreto”.



Este criterio ha sido avalado por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº5 en la Sentencia del Procedimiento Ordinario 3/16 que establece que, al considerar información como auxiliar, la “Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado; la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública; cuya salvaguardia corresponde al CTBG; siendo el acceso a la información la regla general; y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso; y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”

En segundo lugar, el Ministerio no actúa de acuerdo con el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia (CI/006/2015) del 12 de noviembre de 2015 “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 tengan condición principal de auxiliar o de apoyo.” Es decir, tal y como establece el criterio interpretativo, no es la forma sino el contenido lo que determina que una información pueda ser considerada auxiliar o de apoyo.

En este sentido, mi solicitud pregunta exclusivamente por información que NO tiene condición principal de auxiliar o de apoyo, ya que expresamente menciono que solicito acceso a la correspondencia con “contenido relevante respecto a Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral”.

En tercer lugar, hay antecedentes en los que se ha tenido acceso a información sobre la correspondencia entre el Presidente del Gobierno Mariano Rajoy o su gabinete con el Presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker:

https://www.asktheeu.org/en/request/correspondence_between_mr_juncke#incoming-11910

2. Aplicación errónea de la causa de inadmisión referida a reelaboración (artículo 18.1.c)

Un segundo criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CI/007 /2015) del 12 de noviembre al respecto establece las bases para la aplicación de este criterio.

Considero que no es preceptiva su aplicación en este caso ya que:

- a. *Se ha preguntado por documentos e información ya existente y utilizada para elaborar un Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, por lo que la solicitud no supone “volver a hacer algo distinto de lo existente”.*
- b. *La información que solicito abarca un periodo concreto de menos de dos meses (del 21 de diciembre de 2011 al 10 de febrero de 2012*



(ambos inclusive)), que haya sido intercambiada entre ministros y miembros de gabinete específicos. Por tanto, la información tampoco debe elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, sino que supone una búsqueda estándar y sencilla en los gestores de correo electrónico y registros del Ministerio.

2. No justificación ni ponderación con el test de daño y el test de interés público en la aplicación de límites al derecho de acceso del artículo 14 de la Ley 19/2013.

El Ministerio de Economía cita en su resolución la aplicación del artículo 14 de la ley 19/2013 puesto que el acceso a la información solicitada podría suponer un perjuicio para las relaciones exteriores. Sin embargo, no se justifica cómo el acceso a la información solicitada supone un perjuicio real (no hipotético) en cada caso concreto tal y como establece el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 que dice que La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso y el artículo 20.2 de la Ley que establece que Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada.

Así mismo, recuerdo que la información que solicito se encuentra incluida en la definición de información que establece la ley 19/2013 en el artículo 13 y se encuentra en línea con las finalidades de la ley establecidas en su Preámbulo: (...)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(...).

Por todo lo expuesto, ruego al Consejo de la Transparencia a que tenga en consideración esta reclamación y se me conceda acceso a la información solicitada

4. Recibida la Reclamación, este Consejo de Transparencia trasladó el 12 de mayo de 2017 la documentación obrante en el expediente a la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD para alegaciones. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 26 de mayo y en ellas se indicaba lo siguiente:

Una vez analizada la reclamación y los motivos esgrimidos por [REDACTED] esta Secretaría General Técnica se reafirma en los términos de su resolución de fecha 6 de marzo de 2017, en base a las siguientes consideraciones:

2.1 Artículo 18.1.b)

El artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, 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”

La resolución de esta Secretaría General Técnica de fecha 6 de marzo de 2017, inadmitiendo la solicitud de información pública, fue debidamente motivada, especificando la causa y la justificación legal para su inadmisión.

La información solicitada por la recurrente relativa a toda correspondencia, e-mails, listados de llamadas e informes intercambiados entre ambas partes con contenido relevante respecto al Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado de laboral entre los ministros alemanes Wolfgang Schäuble y Philipp Rösler o sus gabinetes y el ministro Luis de Guindos o cualquiera de los responsables de los departamentos del Misterio, son documentos de apoyo y auxiliar (notas y listados de llamadas) o en todo caso son documentos que reflejan opiniones a través de informes internos o entre departamentos ministeriales de dos estados europeos.

2.2 Artículo 18.1.c)

El artículo 18.1.c) dispone que se inadmitirán a trámite las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, lo que parece obvio que sucedería en el presente caso, ya que supondría realizar una ingente labor de expurgo de aquella documentación (cartas, e-mails, listado de llamadas e informes) que obrase en los ficheros de los gabinetes del Ministro de Economía, Industria y Competitividad y de las Secretarías de Estado, Subsecretarías, Direcciones Generales, Gabinete, Secretarías Técnicas etc., como explícitamente solicita la recurrente, labor que, por otra parte, requeriría la dedicación exclusiva de varios funcionarios durante un plazo de tiempo no conocido.

2.3 Artículo 14.1.c)

El artículo 14.1.c) de la referida Ley 19/2013, establece que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las relaciones exteriores, como parece ser el caso que nos ocupa, ya que corresponde a cartas y documentos intercambiados con titulares de ministerios pertenecientes a otro estado extranjero, parte de los cuales han sido elaborados íntegramente por éste, que podría estar en desacuerdo de que se hicieran públicos.

Por otra parte y dado que las cartas y demás documentación de apoyo que solicita la recurrente tienen su origen tanto en el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, como en el departamento ministerial alemán del que es titular el Sr. Wolfgang Schäuble y en el que fue titular el Sr. Philipp Rösler, los artículos 12 y 13 de la Ley 19/2013 disponen que el derecho a la información pública debe ejercerse sobre documentos o contenidos que obren en poder de un sujeto que los haya elaborado o adquirido, lo que significa que al menos de acuerdo con la legislación española no puede ejercerse el derecho a la información pública frente a la Administración del Estado cuando ésta no es propietaria o autora de gran parte de la información.

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 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, el objeto de la solicitud es, esencialmente, toda *correspondencia*- aunque la solicitante incluye no sólo lo que gramaticalmente podría entenderse como tal, por ejemplo, cartas o emails, sino también *listados de llamadas e informes* y deja la puerta abierta a incluir más información al entender que su solicitud *abarca pero no está limitada a-* entre los Gobiernos español y alemán entre el 21 de diciembre de 2011 y el 10 de febrero de 2012 con *contenido relevante respecto al Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*.

La Administración inadmite la solicitud en aplicación de lo dispuesto en el art. 18.1 letras b) y c) así como en el art. 14.1 c) de la LTAIBG. En concreto, los preceptos señalados prevén que una solicitud de información pueda ser inadmitida cuando sean

b) 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.

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

Igualmente, el límite recogido en el art. 14.1 c) permite que el acceso solicitado pueda ser restringido cuando el mismo suponga un perjuicio para las *relaciones exteriores*.



4. A nuestro juicio, lo determinante en el presente caso es concretar la información que debe encuadrarse en la solicitud y, relacionado con ello, si procede la aplicación de las causas de inadmisión o el límite señalados.

Para ello, es concluyente la referencia que realiza la solicitante a que la *correspondencia* a la que se refiere debe tener *contenido relevante respecto al Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*.

Teniendo lo anterior en consideración, e invirtiendo el orden de los argumentos expuestos por la Administración, debe analizarse en primer lugar si es de aplicación la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c)

En efecto, dicho precepto prevé que una solicitud pueda ser inadmitida cuando venga referida a información para cuyo acceso sea necesaria una actividad previa de reelaboración.

Dicha causa de inadmisión ha sido interpretada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la norma en el criterio interpretativo nº 7 de 2015 en 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 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.

5. En el caso que nos ocupa, debe tenerse en cuenta que para identificar la información que es solicitada, debe analizarse si la misma tiene ese contenido relevante respecto al Real Decreto-Ley mencionado y que especifica claramente



la solicitante. De tal forma que más allá de la fecha, el destinatario y el registro de salida, datos que, como mínimo, tiene toda correspondencia mantenida por los organismos públicos con otros organismos o entidades de carácter público o privado, y en atención a los cuales- todos o algunos de ellos- es archivada la documentación, tendría que identificarse qué información entra dentro del criterio señalado(*contenido relevante respecto al Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*).

Se debería partir, por lo tanto, de un análisis del contenido de las comunicaciones realizadas para identificar las que tengan ese contenido relevante y, siempre y cuando se hayan realizado en el período temporal mencionado en la solicitud y tenga como destinatarios los cargos también identificados por la solicitante, podría concluirse que se trata de la información solicitada.

A juicio de este Consejo de Transparencia y Bueno Gobierno, y tal y como se ha señalado en expedientes anteriores, en los que también se solicitaba la identificación de diferentes factores presentes en la información al objeto de proporcionarla (por ejemplo, la R/0055/2017 o la R/0137/2017), estaríamos ante un supuesto de reelaboración de la información al objeto de poder proporcionársela a la reclamante.

Teniendo en cuenta lo anterior, y en relación a la segunda causa de inadmisión alegada, entendemos que no correspondería entrar a su análisis en el caso que nos ocupa, toda vez que el criterio esencial mantenido por este Consejo de Transparencia a la hora de calificar una información como auxiliar o de apoyo es su naturaleza y no su denominación (como nota, borrador o informe). Por ello, y teniendo en cuenta lo concluido respecto de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c), no es posible el análisis individualizado de la naturaleza de cada comunicación al objeto de poder determinar, caso por caso como decimos, su naturaleza auxiliar o de apoyo.

6. En definitiva, en atención a los argumentos y consideraciones anteriores, la presente reclamación debe ser desestimada por aplicación de la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c) sin que proceda analizar la aplicación del resto de los argumentos planteados.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 27 de abril, contra la resolución de 6 de marzo de 2017 del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

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

POR SUPLENCIA (RESOLUCION de 19 de junio de 2017)

EL SUBDIRECTOR GENERAL DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda