



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 456/2021

S/REF: 001-052554

N/REF: R/0456/2021; 100-005311

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: Secretaría General de la Presidencia del Gobierno

Información solicitada: Información remitida a Europa sobre las reformas de pensiones y laborales

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, a través del Portal de la Transparencia, y al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 20 de enero de 2021, la siguiente información:

- *Toda la información que se ha remitido a Europa referente a las reformas de pensiones y laboral; todo lo que se acaba de enviar a Europa (enero 2021).*

2. Mediante Resolución de 11 de mayo de 2021, SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO contestó al solicitante lo siguiente:

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

El artículo 5 del Real Decreto 136/2020, de 27 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, atribuye a la Vicesecretaría General el ejercicio de las funciones que correspondan a la Secretaría General en materia de transparencia.

A su vez, se consideran información pública, según el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley o que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Y en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre también se establece que se inadmitirán a trámite mediante resolución motivada las solicitudes “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.”

En consecuencia, la Vicesecretaria General de la Presidencia del Gobierno RESUELVE Inadmitir trámite la solicitud presentada.

La actualización anual del Programa Nacional de Reformas en el marco del Semestre Europeo, en las que se incluirían las materias objeto de la solicitud de acceso, es aprobada por el Gobierno de España en abril de cada ejercicio, remitida a la Comisión Europea y objeto de publicidad activa.

Las actualizaciones de años anteriores pueden ser consultadas en el siguiente enlace: <https://www.hacienda.qob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstrategiaPoliticaFiscal/ProgramaNacionalReformas.aspx>

El intercambio de información que se pueda producir anterior a la aprobación del Programa Nacional de Reformas por parte del Gobierno de España tiene la naturaleza de documento de trabajo y ha de entenderse como auxiliar o de apoyo.

De acuerdo con lo establecido en el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno CI/006/2015 sobre causas de inadmisión de solicitudes de información: información auxiliar y de apoyo, lo solicitado es un texto preliminar o borrador sin la consideración de final, que además se debe considerar información preparatoria, y no se refiere ni a un acto de trámite, informe preceptivo o información que deba ser incorporada como motivación de una decisión del Gobierno de España.

Por tanto, y debido a que se dan las circunstancias 2, 3, 4 y 5 definidas en el Apartado II. Criterios interpretativos del criterio interpretativo CI/006/2015 del CTBG, procede la inadmisión de la solicitud de acceso a la información.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 13 de mayo de 2021, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, indicando que *“no he recibido la información solicitada, al parecer es habitual no facilitar la información a los ciudadanos”*.
4. Con fecha 14 de mayo de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada 29 de junio de 2021, la Administración manifestó lo siguiente:

Que se ha dado respuesta a la solicitud de acceso en resolución de 11 de mayo de 2021, anterior a la reclamación presentada el 13 de mayo, notificada al reclamante y de la cual se adjunta copia, por lo que la reclamación carece de motivación.

Que, en cualquier caso, se ha facilitado el acceso a la información objeto de publicidad activa en relación a la materia de la solicitud de acceso, no resultando factible proporcionar información de carácter auxiliar o de apoyo.

Por tanto, SOLICITA que se resuelva de forma desestimatoria la reclamación formulada.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en conexión 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de este Consejo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁵](#), reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal según dispone su artículo 13 *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los*

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

3. Entrando en el fondo del asunto, el reclamante solicita toda la información que se ha remitido a Europa referente a las reformas de pensiones y laboral.

La Administración deniega el acceso porque considera que el intercambio de información por parte del Gobierno de España que se pueda producir anterior a la aprobación del Programa Nacional de Reformas -en abril de cada ejercicio- tiene la naturaleza de documento de trabajo y ha de entenderse como auxiliar o de apoyo, citando al efecto el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno CI/006/2015.

Para valorar la conformidad con la LTAIBG de esta resolución es necesario comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en dicha ley 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"*, y que desde la propia Exposición de Motivos se configura de forma amplia, disponiendo que son titulares todas las personas, que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, y que solamente se verá limitado en aquellos casos en que 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, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, en la que

sostiene que "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) 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."

Partiendo de este presupuesto, en relación con la aplicación de la causa de inadmisión del art. 18.1.b) LTAIBG, es necesario tener en cuenta el Criterio Interpretativo 006/2015, adoptado por este CTBG el 12 de noviembre de 2015 en virtud de la función atribuida por el art. 38.2.a) LTAIBG. En él se precisa que es "la condición de información auxiliar o de apoyo" y no la denominación del soporte la que permite aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1. b), siendo la relación enunciada en el precepto ("notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos") meramente ejemplificativa. A partir de ello, el CTBG considera que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;
- Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;
- Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;
- La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;
- Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

No siendo la mera denominación del soporte o el formato en el que la información se guarde sino su verdadera naturaleza la que la califica para la correcta aplicación de la causa de inadmisión que nos ocupa, resulta inexcusable que en la motivación exigida por el artículo

18.1 LTAIBG (“mediante resolución motivada”) se razone la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter “auxiliar o de apoyo” de la información cuyo acceso se deniega.

De acuerdo con lo anterior, procede valorar si la motivación de la resolución de la Administración razona suficientemente la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter “auxiliar o de apoyo” de la información cuyo acceso se deniega.

A nuestro juicio, la respuesta debe ser negativa.

En efecto, la Administración viene a indicar de manera indirecta que como tiene que haber una aprobación o posterior intervención de la Unión Europea respecto a las propuestas que le presenta el Gobierno de España en materia de pensiones y relaciones laborales, cabe la posibilidad de que el documento enviado no acabe siendo el mismo que se aprueba finalmente. Sin embargo, el hecho de que deba modificarse el primer documento no quita que éste sea el último elaborado por el Gobierno de España. Otra cosa es que se estén solicitando los borradores preliminares del documento enviado, que no es el caso.

Además, siendo público el primero, la ciudadanía podrá comprobar en qué materias la Unión Europea no comparte los planteamientos o las previsiones españolas, actuación que entronca claramente con la *Ratio iuris* o razón de ser de la LTAIBG contenida en su Preámbulo: *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. 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.*

Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.

A juicio de este Consejo, aplicado lo indicado anteriormente al presente caso, y dado que información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional y que los

documentos a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados, consideramos que sus contenidos, relativos a una materia tan importante como las reformas de las pensiones y de las relaciones laborales en España, en ningún caso tienen la condición de información o documentación de carácter auxiliar o de apoyo.

Por todo ello, teniendo en cuenta los argumentos expuestos en los apartados anteriores, la presente reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de 11 de mayo de 2021, de la SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.

SEGUNDO: INSTAR a la SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Toda la información que se ha remitido a Europa referente a las reformas de pensiones y laboral, en enero de 2021.*

TERCERO: INSTAR a la SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁶](#), 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 octubre⁷](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>