



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-018498

N/REF: R/0547/2017 (100-000210)

FECHA: 16 de marzo de 2018

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 22 de diciembre 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 al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, con fecha 8 de noviembre de 2017, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), el acceso a la siguiente información:

- *En los últimos años se han producido cambios importantes que afectan al flujo de trabajadores y trabajadoras. El crecimiento de la población española que ha optado por buscar alternativas de empleo en países diferentes es significativo y derivado de ello toma una especial relevancia las estructuras con las que cuenta España en el exterior para atender a dicha población.*
- *Las Consejerías de Empleo y Seguridad Social se transforman en uno de los puntos más relevantes a la hora de dar respuesta a las necesidades de dicha población por lo que de cara a conocer las debilidades y fortalezas de dicha estructura en el exterior se solicita la siguiente información:*

a) Las funciones propias de las Consejerías se recogen en el artículo 4 del Real Decreto 1052/2015. En los apartados 2. b) De carácter informativo y 2. c) de carácter asistencial, se enumeran de forma concreta una serie de funciones que están directamente vinculadas con la atención a la ciudadanía española en el exterior. Por ello se solicita información del volumen de actuaciones o gestiones efectuadas por cada una de las consejerías y por cada uno de los

reclamaciones@consejodetransparencia.es



ítems recogidos en el artículo 4.2. b) y artículo 4.2. c) del Real Decreto 1052/2015, durante el 2016 y separadamente en lo que se lleva del año 2017.

b) El apartado 3 del artículo 4 del Real Decreto 1052/2015, recoge la obligación de confeccionar un plan operativo anual para cada una de las Consejerías. Por ello se solicita cada uno de los planes operativos de los años 2016 y 2017 de cada Consejería de Empleo y Seguridad Social.

c) En el mismo apartado antes mencionado (artículo 4.3) del Real Decreto 1052/2015, se recoge que sobre los indicadores de seguimiento del Plan Operativo Anual de cada Consejería de Empleo y Seguridad Social, se dará cuenta y valoración de cumplimiento. Por ello se solicita, del año 2016 y para cada una de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social, la información y valoración de cumplimiento.

d) El Real Decreto 1052/2015, publicado el 21 de noviembre, vino a modificar la estructura de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social desde el día siguiente pero dicha estructura existía con anterioridad sobre la base de lo recogido en el Real Decreto 904/2003 y el Real Decreto 420/1993. Las funciones de las Consejerías estaban recogidas en el artículo 4 del R.D 904/2003 y la de las Secciones de Trabajo en el artículo 2 del R.D 426/1993 Por ello se solicita, de los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 de forma separada y para cada una de las Consejerías y de las Secciones, si ello fuera posible, información sobre cada uno de los ítems recogidos en el artículo 4.2 y artículo 4.3 del derogado Real Decreto 904/2003, así como la que corresponde en los mismos periodos a las Secciones de Trabajo y Seguridad Social en los ítems que aparecen en el artículo 2 del Real Decreto 420/1993.

e) El artículo 15 del Real Decreto 1052/2015, recoge el régimen del personal con destino en las Consejerías de Empleo y Seguridad Social, en concreto en lo que se refiere al Personal Laboral. En dicho artículo y a la hora de conocer el volumen de personal laboral se hacen dos menciones. La primera nos indica que el personal laboral debe ocupar un puesto de la RPT, aspecto este que podríamos conocer a través de lo que se publica en el Portal de la Transparencia. Pero desgraciadamente, en este no se recoge quienes son contratados bajo legislación del país en donde se encuentra ubicada la Consejería. Por ello y al objeto de conocer la totalidad de Personal Laboral que trabaja en cada Consejería se solicita información tanto de los que ocupan puestos en la RPT como de quienes son contratados bajo legislación local.

2. Mediante Resolución, de fecha 13 de diciembre de 2017, el MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, respondió a [REDACTED] en los siguientes términos:

- En relación a la petición de información del apartado e) se considera procede conceder el acceso a la misma. Se adjuntan a la presente Resolución dos anexos con la información solicitada sobre plantilla de personal laboral de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social en el exterior, tanto de los que





ocupan puestos de la RPT (publicada en el Portal de Transparencia, si bien se remite actualizada) como del personal fuera de convenio incluidos los contratados bajo legislación local.

- En relación a la petición de la información de los apartados a) y d), se resuelve su no admisión a trámite, de acuerdo con el apartado 18.1. c) del artículo 18 de la Ley 19/2013. La petición de información se concretó de la siguiente forma:
 - Apartado a): Solicita información del volumen de actuaciones o gestiones efectuadas por cada una de las consejerías y por cada uno de los ítems recogidos en el artículo 4.2. b) de carácter informativo, y artículo 4.2. c) de carácter asistencial, del Real Decreto 1052/2015 durante el 2016 y separadamente en lo que se lleva del año 2017; y, Apartado d): Solicita, de los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 de forma separada y para cada una de las Consejerías y de las Secciones, si ello fuera posible, información sobre cada uno de los ítems recogidos en el artículo 4.2 y artículo 4.3 del derogado Real Decreto 904/2003 así como la que corresponde en los mismos periodos a las Secciones de Trabajo y Seguridad Social en los ítems que aparecen en el artículo 2 del Real Decreto 420/1993. Ambas peticiones de información, tanto del apartado a), como del apartado d), exigen un trabajo previo de reelaboración, por lo que procede la aplicación del apartado 1 c) del artículo citado anteriormente.

Las razones, motivos, que fundamentan esta causa de inadmisión, son las mismas a las que se dieron en la anterior solicitud de información (expediente 16336) para el apartado e), que no se admitió tampoco a trámite por la misma causa. En dicho apartado se solicitaba de forma genérica y global la: "e) evolución por países de las consultas, actuaciones o gestiones efectuadas en los diferentes centros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social en el Exterior. Se solicita los datos del periodo de los 10 últimos años y se quiere conocer el dato para cada uno de los años".

De esta forma, puede verse que la información que se pedía era básicamente la misma que se pide en la actualidad. Se trata de una petición de información equivalente, en la que varía únicamente la forma pero no el fondo. En la actual petición, la información se desglosa en dos y se reduce el periodo a 8 años. Así se pide: Apartado a) actuaciones o gestiones para los años 2016 y 2017 en el marco del Real Decreto 1052/2015; Apartado d) información similar para los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 en el marco de los derogados Real Decreto 904/2003 y Real Decreto 420/1 993.

- Por otra parte, es importante señalar que, la inadmisión basada en la necesidad de reelaboración del expediente 16336 mencionado más arriba, fue objeto de recurso ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Dicho Consejo, en su Resolución de 2 de noviembre de



2017, mantuvo la inadmisión a trámite del MEYSS por entender también que, la información solicitada necesita un trabajo de reelaboración (artículo 18,1 c) de la Ley 19/2013), desestimando la reclamación presentada en este punto.

- En consecuencia, se reitera que, en lo que se refiere a los apartados a) y d) de la solicitud, se ha de tener en cuenta que las Consejerías realizan el seguimiento de su actividad de diversas formas cuya evolución ha variado significativamente en la última década. Desde el punto de vista funcional, los indicadores que se emplean no han sido uniformes, como tampoco la forma de recoger la información, en el conjunto de las Consejerías del MEySS y en cada una de ellas. Así, para ofrecer unos datos suficientemente claros y análogos de la actividad para el conjunto de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social durante la pasada década, sería preciso su proceso, análisis y plasmación en nuevos elementos, con la consiguiente reelaboración de la información, a fin de poder relacionar el traslado de los datos desde fuentes de información diversa, a otros de naturaleza similar. Además, las propias Consejerías habrían de compilar la información sobre a su actividad con un nivel de clasificación y desagregación que ha variado a lo largo del tiempo, de manera que impide su traslado automático y precisa una labor previa de unificación, fijación de criterios y coherencia de la información.
- Es importante recordar que el MEySS cuenta con 24 Consejerías, a través de las cuales el Ministerio garantiza su presencia en 47 países (en régimen de acreditación o multiacreditación) y 4 Organismos internacionales. Esta estructura organizativa ha evolucionado a lo largo de la última década pues en algunos países se han suprimido (por ejemplo en Andorra, Ucrania o Rumanía), y en otras su presencia, en el territorio de acreditación ha cambiado (con el correspondiente cierre de oficinas o apertura de otras nuevas). Ello, en definitiva, implica que la evolución en la presencia física de las Consejerías en determinados territorios ha quedado interrumpida, sin que sea posible abarcar el periodo de tiempo que solicita el interesado. En este sentido cabe destacar que, a diferencia de otras unidades en el exterior de otros Ministerios, la ordenación clara y coherente de las Consejerías y sus oficinas de manera unificada no se ha producido hasta el Real Decreto 1052/2015, de 20 de noviembre, por el que se establece la estructura de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social en el exterior y se regula su organización, funciones y provisión de puestos de trabajo. Efectivamente, con anterioridad, convivían las Consejerías y las (entonces) secciones de Empleo y Seguridad Social sin que tuvieran una norma común de referencia y una dependencia orgánica clara entre ellas.
- Y, como se ha dicho anteriormente, la motivación anterior fue avalada por la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la Resolución mencionada, respaldando el motivo de inadmisión alegado, ante una petición de información que, como se ha señalado, es similar.



- *Por lo que se refiere a la petición de información de los apartados b) y c), esta Secretaría General Técnica resuelva su no admisión a trámite, de acuerdo con el apartado 1 b) del artículo 18 de la Ley 19/2013, al incluir entre las causas de inadmisión a trámite de una solicitud, las " 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." La no admisión se motiva teniendo en cuenta el Criterio Interpretativo, de 12 de noviembre de 2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto a "Causas de inadmisión de solicitudes de información". En esta línea, los mencionados Planes operativos son informes internos, de apoyo en la gestión, sirviendo para el desarrollo adecuado de las actuaciones, para la planificación de la actividad, con el objetivo de contribuir a mejorar el funcionamiento de las Consejerías. Sin embargo, es importante señalar que, aunque existen criterios uniformes para su elaboración, su contenido, al tratarse de informes internos, también está condicionado por los medios existentes, esto implica que pueden contener opiniones y elementos valorativos de los Consejeros responsables de la gestión de las distintas Consejerías del Ministerio en el exterior. La valoración se realiza, en atención a las diversas situaciones de los medios personales y materiales con los que cuentan, de las debilidades y fortalezas existentes, a las especiales situaciones de los diversos países en los que prestan sus servicios, del volumen de españoles que haya en los mismos, entre otros temas. Lo anterior supone que los Consejeros pueden hacer un diagnóstico de la situación de sus unidades que, junto a los datos objetivos puede tener un componente valorativo. En los Planes figurarán indicadores de seguimiento que sirven de apoyo a la gestión y puede haber variaciones en los mismos por lo mencionado anteriormente. Se trata también de información preparatoria de la actividad de las Consejerías. También hay que señalar que los Planes operativos pueden considerarse como parte de las comunicaciones internas entre las Consejerías no constituyendo trámites de un procedimiento.*
3. El 22 de diciembre de 2017, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia Reclamación presentada por [REDACTED] en aplicación de lo dispuesto en el art. 24 de la LTAIBG. en la que manifestaba lo siguiente:
- *Lo cierto es que la respuesta que se aporta en los anexos que se facilitan no se corresponde con lo que se solicitaba. La razón primordial es que estamos solicitando información sobre la RPT de personal, tanto el perteneciente a Convenio Único del personal laboral de la Administración General del Estado como del personal laboral sin Convenio o acogido a legislación local. Un elemento esencial de la RPT son las retribuciones y como puede comprobarse en los anexos que se facilitan no hay mención alguna a los niveles retributivos que corresponde al personal fuera de Convenio.*



- *Se rechaza el acceso a la información solicitada en los apartados a) y d) identificados en mi petición con el argumento de que ambas peticiones requieren una reelaboración y se indica que la petición efectuada es similar a la recogida en el expediente 001-16336 y que no fue admitida a trámite sobre la base del artículo 18.1 c, siendo así aceptado tras el recurso al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. No vamos a insistir sobre ello aunque no deja de sorprender que un organismo público sea incapaz de informar sobre la actividad desarrollada en un periodo concreto, máxime cuando hemos simplificado nuestra solicitud y nos hemos centrado estrictamente en la gestión legalmente recogida tanto en el último Real Decreto 1052/2015, como en la que estaba vigente hasta la fecha de publicación de dicha norma recogidas en el R.D 904/2003 y R.D 426/1993. La petición que se realiza no debiera suponer mayor trabajo de elaboración que la suma de las actuaciones que vienen identificadas en la norma. El hecho de se hubiese abierto en algún momento una nueva Consejería o que se hubiese cerrado no tiene mayor complejidad que la de aportar información desde el momento de su apertura o dejarla de aportar cuando la misma hubiese cerrado pero, como se dice en el párrafo anterior, no se profundiza en esta cuestión y se acepta que no se puede saber la gestión abordada por las Consejerías de Empleo y Seguridad Social en el Exterior.*
 - *No podemos aceptar la inadmisión a trámite que se realiza por parte del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. No se solicita información de carácter auxiliar o de apoyo, se está solicitando un documento formal que el Real Decreto establece sin ningún género de dudas. Que en la confección de cada uno de los documentos se hubiese sido poco cuidadoso o se hubiese utilizado una técnica poco adecuada para su conformación no puede conllevar que el documento pierda su cualidad formal y queda oculto al conocimiento de la ciudadanía. La obligación legal no puede considerarse documentación interna y carente de relevancia De lo que se nos informa confirma que tanto los planes operativos de los años 2016 y 2017 de cada una de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social como la valoración correspondiente del cumplimiento de seguimiento del plan de cada Consejería correspondiente al año 2016, existen.*
 - *Por lo tanto despejado que no cabe considerarse como información de carácter auxiliar o de apoyo y que no requiere ningún tipo de reelaboración, no debiera existir impedimento para poder acceder a dicha información y acercarnos con ello a la realidad de gestión de cada una de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social.*
 - *Por todo lo anterior se solicita que se tenga por presentado este escrito y por formulada la Reclamación que se recoge en el mismo y que, previos los trámites oportunos, se admita a trámite la petición de información recogida en los dos apartados señalados - el b) y el c) –, se complemente la información aportada como respuesta a la petición recogida en el punto e y se emita una nueva resolución recogiendo la información concreta que se solicitó en su día.*
4. El mismo día 22 de diciembre de 2017, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DE



EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL para que, a la vista de la misma, se efectuaran las alegaciones que se estimaran convenientes. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 16 de enero de 2018 y en el mismo se indicaba lo siguiente:

- *Hay que reiterar que, los mencionados Planes operativos son informes internos, de apoyo en la gestión, sirviendo para el desarrollo adecuado de las actuaciones, para la planificación de la actividad, con el objetivo de contribuir a mejorar el funcionamiento de las Consejerías. Se trata en definitiva, de herramientas para una mejor planificación de la gestión interna.*
- *Sin embargo, es importante señalar que, aunque existen criterios uniformes para su elaboración, su contenido, al tratarse de informes internos, también están condicionados por los medios existentes, esto implica que pueden contener opiniones y elementos valorativos de los Consejeros responsables de la gestión de las distintas Consejerías del Ministerio en el exterior. La valoración se realiza, en atención a las diversas situaciones de los medios personales y materiales con los que cuentan, de las debilidades y fortalezas existentes, a las especiales situaciones de los diversos países en los que prestan sus servicios, del volumen de españoles que haya en los mismos, entre otros temas. Dicha valoración es también una técnica adecuada para poder llevar a cabo una mejor gestión interna de la actividad.*
- *Por lo tanto, lo anterior supone que los Consejeros pueden hacer un diagnóstico de la situación de sus unidades que, junto a los datos objetivos puede tener un componente valorativo. Para ello, en los Planes figurarán indicadores de seguimiento que sirven de apoyo a la gestión y puede haber variaciones en los mismos, como se ha señalado anteriormente.*
- *Los Planes operativos pueden entenderse también como una información preparatoria de la actividad de las Consejerías al recoger una programación de las actuaciones a desarrollar a lo largo del año. Además, hay que señalar que los Planes operativos pueden considerarse como parte de las comunicaciones internas entre las Consejerías no constituyendo trámites de un procedimiento.*
- *En la Resolución de la Secretaría General Técnica de 13 de diciembre de 2017 se concedió acceso a la misma, adjuntando dos anexos con la información solicitada. Sin embargo, en relación con este apartado e) se ha efectuado una Reclamación porque en la información aportada no hay mención a los niveles retributivos que corresponden al personal fuera de convenio. Sin embargo, en la petición que se formuló se decía expresamente que, "al objeto de conocer la totalidad de Personal Laboral que trabaja en cada Consejería se solicita información tanto de los que ocupan puesto en la RPT como de quienes son contratados bajo legislación local". En consecuencia, se remitió la RPT de personal laboral fuera de convenio incluido el de legislación local que, junto a la publicada en el Portal de Transparencia y que se envió actualizada, conforman la plantilla de personal laboral de las Consejerías en el exterior, por lo que se considera atendida la petición.*
- *Por todo lo anterior, se entiende que lo solicitado en la Reclamación en este punto, es una nueva petición de información, y no una petición que no haya sido atendida correctamente. Esta nueva petición debe seguir los trámites*



señalados en la Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno, con la finalidad de que el órgano que resulte competente por razón de la materia en el Ministerio pueda valorar la procedencia de lo solicitado por el interesado.

- *Por todo lo expuesto, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social entiende que resultaría procedente desestimar las solicitudes planteadas en su Reclamación.*

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 se presenten, con potestativo y carácter previo a un eventual potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, 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 bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, la Administración deniega parte de la información porque considera de aplicación la causa de inadmisión contenida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Este Consejo de Transparencia ya ha tramitado múltiples reclamaciones en las que distintos organismos inadmitían la solicitud de información, en aplicación de lo previsto en el artículo 18.1 c). Por ello, en virtud de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, elaboró el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, que se resume a continuación:

- *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 empleo 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 (1 mes) 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 empleo 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.

4. Debe contarse también con la interpretación que de este concepto han realizado los Tribunales de Justicia.
- 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".
- La Sentencia 63/2016, dictada en Apelación, de 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. (...)

5. Asimismo, hay que mencionar que este Consejo de Transparencia ya ha tramitado una Reclamación muy similar del mismo interesado contra el MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, bajo el número de expediente R/0372/2017, en la que solicitaba, entre otras cosas, conocer la *evolución, por cada país, de la plantilla de los centros de trabajo del MEYSS en el Exterior recogiendo los 10 últimos años y solicitando el dato para cada uno de los años desagregado identificando Personal Funcionario, Personal Laboral bajo legislación española y Personal bajo legislación local.*

Este expediente finalizó mediante Resolución, de fecha 30 de octubre de 2017, en la que se razonaba lo siguiente:

“Según dispone el artículo 2.1 del Real Decreto 1052/2015, de 20 de noviembre, por el que se establece la estructura de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social en el exterior y se regula su organización, funciones y provisión de puestos de trabajo, “Las Consejerías de Empleo y Seguridad Social dependen orgánica y funcionalmente de la Subsecretaría del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través de la Secretaría General Técnica, y mantienen una dependencia jerárquica del Embajador. Corresponderá a la Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social, a través de la Secretaría General Técnica, definir las acciones y programas de actuación, su organización interna y dotación presupuestaria, así como su inspección técnica y control.”

Sus funciones son las siguientes (artículo 4 del precitado Real Decreto 1052/2015, de 20 de noviembre):



a) De carácter institucional:

1.ª Representar al Ministerio de Empleo y Seguridad Social ejecutando las directrices y actividades que resulten necesarias para tal fin.

2.ª Representar al Jefe de Misión, cuando se le encomiende específicamente.

3.ª Prestar su asesoramiento, asistencia técnica y colaboración a la Jefatura y demás órganos de la Misión Diplomática en las áreas de su competencia.

4.ª Mantener y perfeccionar las relaciones bilaterales entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y las autoridades competentes en el ámbito sociolaboral, así como con interlocutores sociales y organizaciones de participación social del país de acreditación.

5.ª Apoyar la realización de actividades de cooperación técnica en el país de acreditación en materias de su competencia.

6.ª Colaborar en el desarrollo de los acuerdos migratorios.

b) De carácter informativo:

1.ª Operar como unidad de información del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en materias de su competencia, recopilando información sociolaboral y migratoria de instituciones y organizaciones del país de acreditación y facilitando las propias en materias de competencia del Departamento.

2.ª Proporcionar a la ciudadanía española información, y en su caso, asesoramiento en materia de empleo, relaciones laborales, seguridad social y migratoria en el ámbito de sus competencias.

3.ª Fomentar acciones para facilitar a la ciudadanía española la búsqueda de empleo en el país de acreditación.

c) De carácter asistencial:

Sin perjuicio de las competencias de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación y del Interior, desempeñarán las siguientes funciones:

1.ª Atender a los ciudadanos españoles en el exterior con el fin de facilitar tanto su integración laboral y personal en el país de acogida, como facilitar, cuando sea posible, el regreso a España de aquellos que deseen retornar, advirando si procede la documentación laboral y de seguridad social para su posible toma en consideración por la Administración Española, en orden a la emisión del Certificado de Emigrante Retornado.

2.ª Fortalecer las relaciones con las asociaciones y centros de emigrantes españoles en el extranjero, sobre la base de la cooperación mutua.

3.ª Gestionar las pensiones asistenciales en el extranjero y los programas específicos de atención médico sanitaria a los emigrantes que lo necesiten.



4.^a Participar en la tramitación de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social.

5.^a Informar, difundir y tramitar las solicitudes de los programas de ayudas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) en favor de los emigrantes.

6.^a Participar en la gestión de los programas de subvenciones financiadas por el Ministerio y orientadas a los españoles en el exterior para cuya resolución sean competentes.

d) Cualquier otra función que les sea encomendada en el marco de sus competencias.

3. Para el desarrollo adecuado de las mencionadas funciones la programación de las actuaciones de cada Consejería quedará reflejada en un plan operativo anual, con indicadores de seguimiento, sobre el que dará cuenta y valoración de cumplimiento, además de emplear cualquier otra herramienta de planificación que resulte adecuada.

En lo que respecta a los recursos humanos, su artículo 5 establece que “Para el desempeño de las funciones a que se refiere el artículo 4, las Consejerías de Empleo y Seguridad Social dispondrán del personal contemplado en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo para funcionarios y para el personal laboral.”

En estas condiciones, no existiendo una Memoria anual del Ministerio en la que figuren los datos que se solicitan previamente depurados, elaborar expresamente un Informe para determinar la evolución del trabajo de cada una de las 24 Consejerías de Empleo y Seguridad Social en el exterior durante los últimos 10 años, constituye, sin duda, una acción previa de reelaboración, de conformidad con lo establecido en los fundamentos jurídicos anteriores, debiendo desestimarse la Reclamación presentada en este apartado.

Por lo que respecta a la evolución del personal en las 24 Consejerías de Empleo y Seguridad Social en el exterior durante los últimos 10 años, este Consejo de Transparencia entiende que elaborar expresamente un Informe para determinar esa evolución constituye igualmente una acción previa de reelaboración. Además, también se solicita que se identifique al personal Funcionario, personal Laboral bajo legislación española y personal bajo legislación local. Ello exige, sin duda, una labor de filtrado, selección y ordenación de la información no exigible a la Administración.

No obstante, en aras a facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información, aunque sea de manera parcial (ex artículo 16 de la LTAIBG), y dado que el conocimiento de la evolución de la plantilla de trabajadores públicos que desempeña sus funciones en materia de empleo y seguridad social en el exterior es una información de indudable interés público que sirve para conocer la fortaleza de nuestra estructura administrativa en el exterior y puede obtenerse a



partir de las relaciones de puestos de trabajo para funcionarios y para el personal laboral que necesariamente han de ser publicadas, este Consejo de Transparencia entiende que la Administración puede facilitar al Reclamante - sin que ello suponga tener que reelaborar - las citadas relaciones de puestos de trabajo existentes en las 24 Consejerías de Empleo y Seguridad Social en el exterior durante los últimos 10 años, para que el propio interesado extraiga las conclusiones que pretende obtener. Todo ello de manera anonimizada, para evitar la identificación personal de los trabajadores.”

En base a estos razonamientos, este Consejo de Transparencia acordó ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 3 de agosto de 2017, contra la Resolución de 25 de julio de 2017, del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, instando al Ministerio a que facilitara al Reclamante la *evolución de la plantilla de los centros de trabajo del MEYSS en el exterior, recogiendo los 10 últimos años y solicitando el dato para cada uno de los años desagregado, identificando personal Funcionario y personal Laboral, mediante la entrega de todas y cada una de las relaciones de puestos de trabajo existentes para funcionarios y para el personal laboral, relativas a cada una de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social en el exterior.*

6. En una RPT, cada puesto asignado de personal laboral tiene los siguientes parámetros:
- Un código, una denominación y un grupo profesional en virtud de las categorías del correspondiente convenio.
 - Los **complementos retributivos** que tenga asignado cada puesto (de puesto, horario/jornada, transitorio y especial responsabilidad) así como el Área funcional del puesto (administrativa y gestión de tributos, oficios y especialidades, vigilancia, salud y prevención de riesgos laborales e informática).
 - El código del convenio por el que se regula, la titulación que, en su caso, se requiera, requisitos de residencia si los hubiera (provincia/localidad) y las observaciones (jornada en festivos, conocimiento de lenguas, puesto a regularizar) que en su caso tuviera.
 - Al final aparece el estado de ocupación del puesto (vacante, no vacante)

Consta también en el expediente que la Administración remitió al solicitante el estado de la RPT de las consejerías en el exterior a fecha 23/11/2017, incluyéndose en la misma tanto la referencia al país de destino como al resto de parámetros obligatorios precitados, incluida la mención al complemento retributivo, respecto del cual se otorga a todos los trabajadores la clave 709, que se corresponde con el COMPLEMENTO SINGULAR DE PUESTO. DISPOSICIÓN ADICIONAL 13ª.1 y II C. ÚNICO.

Por eso, puede concluirse que el Reclamante ya tiene información sobre la RPT del Ministerio en el exterior, en lo que respecta a sus Consejerías de Empleo y Seguridad Social, incluidos los complementos retributivos. En definitiva, este



Consejo de Transparencia entiende que la Administración ha facilitado la información requerida en este apartado, el último de su petición, debiendo ser desestimada la Reclamación y prosiguiéndose el análisis de las demás cuestiones planteadas.

7. El primer punto de la solicitud de acceso se refiere a *información del volumen de actuaciones o gestiones efectuadas por cada una de las consejerías y por cada uno de los ítems recogidos en el artículo 4.2. b) y artículo 4.2. c) del Real Decreto 1052/2015, durante el 2016 y separadamente en lo que se lleva del año 2017.*

Estos dos preceptos señalan lo siguiente:

“Con carácter general, las Consejerías de Empleo y Seguridad Social apoyarán el ejercicio de las funciones correspondientes a los distintos órganos superiores y directivos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en el ámbito de sus competencias, y en particular desempeñarán las siguientes funciones:

b) De carácter informativo:

1.ª Operar como unidad de información del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en materias de su competencia, recopilando información sociolaboral y migratoria de instituciones y organizaciones del país de acreditación y facilitando las propias en materias de competencia del Departamento.

2.ª Proporcionar a la ciudadanía española información, y en su caso, asesoramiento en materia de empleo, relaciones laborales, seguridad social y migratoria en el ámbito de sus competencias.

3.ª Fomentar acciones para facilitar a la ciudadanía española la búsqueda de empleo en el país de acreditación.

c) De carácter asistencial:

Sin perjuicio de las competencias de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación y del Interior, desempeñarán las siguientes funciones:

1.ª Atender a los ciudadanos españoles en el exterior con el fin de facilitar tanto su integración laboral y personal en el país de acogida, como facilitar, cuando sea posible, el regreso a España de aquellos que deseen retornar, adverbando si procede la documentación laboral y de seguridad social para su posible toma en consideración por la Administración Española, en orden a la emisión del Certificado de Emigrante Retornado.

2.ª Fortalecer las relaciones con las asociaciones y centros de emigrantes españoles en el extranjero, sobre la base de la cooperación mutua.

3.ª Gestionar las pensiones asistenciales en el extranjero y los programas específicos de atención médico sanitaria a los emigrantes que lo necesiten.



4.ª Participar en la tramitación de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social.

5.ª Informar, difundir y tramitar las solicitudes de los programas de ayudas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) en favor de los emigrantes.

6.ª Participar en la gestión de los programas de subvenciones financiadas por el Ministerio y orientadas a los españoles en el exterior para cuya resolución sean competentes.

El Reclamante pretende que el Ministerio haga una referencia expresa al volumen de actuaciones o gestiones efectuadas por cada una de sus 24 Consejerías, a través de las cuales garantiza su presencia en 47 países (en régimen de acreditación o multiacreditación) y 4 Organismos internacionales y por cada uno de los 9 ítems que se detallan en estos preceptos y durante dos años. A juicio de este Consejo de Transparencia, ello constituye una búsqueda específica para poder acceder a la información y elaborar un Informe también específico, lo que coincide con el concepto de reelaboración tal y como ha sido definido por este Consejo de Transparencia y por la Audiencia Nacional.

Igual conclusión se alcanza respecto del cuarto punto de la solicitud de acceso, en el que se solicita, de los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 de forma separada y para cada una de las Consejerías y de las Secciones, información sobre cada uno de los ítems recogidos en el artículo 4.2 y artículo 4.3 del derogado Real Decreto 904/2003, así como la que corresponde en los mismos periodos a las Secciones de Trabajo y Seguridad Social en los ítems que aparecen en el artículo 2 del Real Decreto 420/1993.

Por tanto, ambos apartados deben ser desestimados, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

8. El segundo punto de la solicitud de acceso pretende acceder a los *planes operativos de los años 2016 y 2017, de cada Consejería de Empleo y Seguridad Social*. Y su tercer punto pretende conocer *del año 2016 y para cada una de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social, la información y valoración de cumplimiento del Plan Operativo Anual de cada Consejería de Empleo y Seguridad Social*.

En estos dos apartados, la Administración deniega la información porque entiende que, de acuerdo con el apartado 1 b), del artículo 18, de la Ley 19/2013, que incluye entre las causas de inadmisión a trámite de una solicitud, las "*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,*" a su juicio, *los mencionados planes operativos son informes internos, de apoyo en la gestión, sirviendo para el desarrollo adecuado de las actuaciones, para la planificación de la actividad, con el objetivo de contribuir a mejorar el funcionamiento de las Consejerías. (...) aunque existen criterios uniformes para su elaboración, su contenido, al tratarse*



de informes internos, también está condicionado por los medios existentes, esto implica que pueden contener opiniones y elementos valorativos de los Consejeros responsables de la gestión de las distintas Consejerías del Ministerio en el exterior. (...) Se trata también de información preparatoria de la actividad de las Consejerías. (...) También hay que señalar que los Planes operativos pueden considerarse como parte de las comunicaciones internas entre las Consejerías no constituyendo trámites de un procedimiento.

El concepto de información auxiliar o de apoyo está recogido en el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, de este Consejo de Transparencia, elaborado en virtud de las potestades conferidas por el artículo 32.a) de la LTAIBG; este Criterio viene a estipular lo siguiente:

- *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.

Igualmente, los Tribunales de Justicia se han pronunciado respecto de esta causa de inadmisión en los siguientes términos:

La Sentencia 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente:

“Aquello que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”

“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada.

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.”



Por su parte, la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017, dictada en el Recurso de Apelación nº 46/2017 indica lo siguiente:

“(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes 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. (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública”. Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última.”

9. En el presente caso, el apartado 3, del artículo 4, del Real Decreto 1052/2015, por el que se establece la estructura de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social en el exterior y se regula su organización, funciones y provisión de puestos de trabajo, señala que *“Para el desarrollo adecuado de las mencionadas funciones, la programación de las actuaciones de cada Consejería quedará reflejada en un plan operativo anual, con indicadores de seguimiento, sobre el que dará cuenta y valoración de cumplimiento, además de emplear cualquier otra herramienta de planificación que resulte adecuada.”*

Su elaboración es una obligación normativa, como se deriva del empleo de la expresión *“quedará reflejada”*. Puede definirse como un documento formal en el que se enumeran, por parte de los responsables de una entidad (departamento, delegación u oficina) los objetivos a conseguir durante el ejercicio en curso, siendo de obligado cumplimiento para todos sus trabajadores.

Bajo esta premisa, no puede aceptarse que dichos planes sean auxiliares o de apoyo, como pretende la Administración. Se trata de documentos sobre el modo de cumplimiento de las funciones que legalmente tienen asignadas las consejerías de empleo en el exterior, por lo que cumplen una labor de control de la actividad pública que es precisamente lo que se pretende conseguir con la LTAIBG, cuyo *Preámbulo* indica que *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.

Asimismo, debe señalarse que, a nuestro juicio, el hecho de que estos documentos sean de obligada elaboración implica que su naturaleza no es auxiliar o de apoyo en los términos de la causa de inadmisión reseñada. Es decir, al establecerse la obligatoriedad de su elaboración, se está considerando que la existencia de este documento es relevante para el ejercicio de sus funciones por parte de la unidad afectada, y, por lo tanto, para el proceso de toma de decisiones público no pudiendo acreditarse, por lo tanto, su naturaleza auxiliar.

Por ello, no resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada en estos dos apartados concretos, debiendo darse la información solicitada.

10. En definitiva, por todos los argumentos anteriormente expuestos, la presente Reclamación debe ser estimada en parte, debiendo la Administración proporcionar al Reclamante la siguiente información/documentación:

- *Cada uno de los planes operativos de los años 2016 y 2017 de cada Consejería de Empleo y Seguridad Social.*
- *Del año 2016 y para cada una de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social, la información y valoración de cumplimiento a que se refiere el artículo 4.3 del Real Decreto 1052/2015.*

En el caso en que, para alguna Consejería en concreto, dicha información no haya sido elaborada, esta circunstancia, así como su justificación, se indicarán expresamente.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 22 de diciembre de 2017, contra la Resolución del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, de fecha 13 de diciembre de 2017.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita a [REDACTED] la información/documentación citada en el Fundamento Jurídico 10 de la presente Resolución.



TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el mismo plazo máximo de 20 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información/documentación enviada al Reclamante.

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, 1 de octubre, del 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