



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 16/2022

S/REF: 001-063599

N/REF: R/0018/2022; 100-006247

Fecha: La de firma

Reclamante: APEDANICA

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

Información solicitada: Pagos a UBER, CABIFY, taxistas y similares

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, 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), la siguiente información:

«1º Pagos totales realizados con fondos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y todas sus entidades dependientes a UBER y similares (CABIFY, MAXI MOBILITI SPAIN SL, BOLT, Lift, Blablacar, etc.) por desplazamientos, desglosando los pagados mediante tarjeta de crédito o débito (¿Cuántas tarjetas bancarias distintas en cuantas cuentas distintas se han utilizado por cargos, funcionarios y empleados públicos?) o por ANTICIPOS DE “CAJA FIJA”, o por adjudicaciones o cualquier otro tipo de pagos por desplazamientos a UBER o similares, con el mayor detalle posible en todos los UBER, en cada país o en cada una de las Representaciones ante Organismos Internacionales.»

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

2º Lo mismo sobre pagos a taxis o taxistas o similares en cualquier lugar del mundo con fondos públicos del Ministerio de AAEE.»

2. Mediante resolución de fecha 22 de diciembre de 2021, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN contestó al solicitante lo siguiente:

«Se considera información pública, según el artículo 13 de la Ley 19/2013, 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. En consecuencia, la Directora General del Servicio Exterior RESUELVE Conceder la información relativa a la solicitud presentada por APEDANICA.

En relación con la información solicitada, se informa que, de acuerdo a los datos obrantes en la Dirección General del Servicio Exterior, todos los pagos a taxis o taxistas o similares como UBER se han realizado en virtud de lo establecido en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio y el resto de la legalidad vigente en la materia, de conformidad con el procedimiento administrativo legalmente establecido.

No existe información disponible en la Dirección General del Servicio Exterior en cuanto al concreto desglose solicitado.

Además, dicho desglose se considera de carácter abusivo, no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, en los términos del artículo 18.1 e) de esta propia ley.»

3. Mediante escrito registrado el 11 de enero de 2022, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) alegando lo siguiente:

«1º Es inadmisibile y extremadamente preocupante que el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN sea tan incapaz de ofrecer absolutamente ninguna información sobre

1º Pagos totales realizados con fondos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y todas sus entidades dependientes, a UBER y similares (CABIFY, MAXI MOBILITY SPAIN SL, BOLT, Lift, Blablacar, etc.) por desplazamientos, desglosando los pagados mediante tarjeta de crédito o débito (¿cuántas tarjetas bancarias distintas en cuántas cuentas distintas

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

se han utilizado por cargos, funcionarios y empleados públicos?) o por ANTICIPOS DE “CAJA FIJA”, o por adjudicaciones o cualquier otro tipo de pagos por desplazamientos a UBER o similares, con el mayor detalle posible en todos los de UBER, en cada país o en cada una de las representaciones ante Organismos Internacionales.

2ª Lo mismo sobre pagos a taxis o taxistas o similares en cualquier lugar del mundo con fondos públicos del Ministerio AAEE.

Pero más grave aún sería que la tuviera y la ocultase deliberadamente, pues esa información resulta extremadamente valiosa para la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia CNMC, según explicamos.

2º Existen indicios racionales de abusos de UBER y similares por parte de funcionarios españoles destinados en el extranjero que parece que no están sometidos a ningún control contable de ninguna clase y se adjuntan los dos escritos ya dirigidos a la Intervención General de la Administración del Estado IGAE e Instituto Nacional de Estadística INE para justificar más aún el interés público de la información solicitada y se tengan por hechas, como alegaciones, tales manifestaciones.

Por lo expuesto, solicitamos una resolución que requiera transparencia al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN y a sus entidades dependientes a la mayor brevedad, sin perjuicio ni renuncia de cualquier otro derecho o acción más eficaz.

Solicita: Ver ANEXO PDF d 4 páginas <https://www.██████████.es/transparencia-aaee-uber-ctbg.pdf>

Por lo expuesto, solicitamos una resolución que requiera transparencia al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN y a sus entidades dependientes a la mayor brevedad, sin perjuicio ni renuncia de cualquier otro derecho o acción más eficaz.»

4. Con fecha 12 de enero de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas.

No se han presentado alegaciones en el plazo concedido al efecto.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#)³ y en 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](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan 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*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de acceso a información relativa a los pagos realizados, por desplazamientos, a UBER, CABIFY, taxistas y similares, desglosando los pagos mediante tarjeta de crédito o débito y los anticipos de “*caja fija*”, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

Como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes de esta resolución, el organismo requerido afirma conceder la información solicitada poniendo de relieve que, de acuerdo a

³ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

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&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

los datos obrantes en la Dirección General del Servicio Exterior, todos los pagos a taxis o taxistas o similares como UBER se han realizado en virtud de lo establecido en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio. A continuación puntualiza que «[n]o existe información disponible en la Dirección General del Servicio Exterior en cuanto al concreto desglose solicitado. Además, dicho desglose se considera de carácter abusivo, no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, en los términos del artículo 18.1 e) de esta propia ley». En el marco de este procedimiento el departamento ministerial no ha formulado alegaciones que maticen, amplíen o corrijan su resolución inicial.

4. Por lo que respecta al fondo de la cuestión que se suscita en esta reclamación, conviene poner de manifiesto, en primer lugar, que si bien es cierto que el órgano requerido afirma *conceder la información solicitada*, lo cierto es que se limita a realizar una referencia genérica a la normativa aplicable a los pagos por desplazamientos con vehículos con conductor. Más allá de tal referencia, lo que realmente se resuelve, en relación con lo solicitado, es una inadmisión de la solicitud de acceso por no disponer de dicha información en cuanto al *concreto desglose solicitado* y por considerar que la realización de dicho desglose tendría un carácter *abusivo* en los términos del artículo 18.1. e) LTAIBG.

Sentado lo anterior, debe indicarse, en primer lugar, que no cabe equiparar *inexistencia de información* a *inexistencia de información elaborada o presentada de la concreta manera en que se solicita*. De ahí que resulte ciertamente dudoso que el Ministerio no disponga de la información relativa a los pagos realizados con sus propios fondos, que es lo que se reclama. Cuestión distinta es que no disponga de la información tal y como se le solicita; es decir, con el detalle indicado en la solicitud (en cualquier lugar del mundo, a taxis o VTC, diferenciando el pago con tarjeta de crédito o débito, por anticipos de caja fija, etc.) Y, respecto de esta cuestión, el Ministerio considera que la solicitud es abusiva, en los términos del artículo 18.1 e) de la LTAIBG.

5. Centrado el debate en estos términos, procede corroborar ahora si concurre la mencionada causa de inadmisión. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530 establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

Por tanto, la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información exige una *motivación clara y suficiente* de la concurrencia de la causa que se invoca. En este caso, el organismo requerido se ha limitado a mencionar el carácter abusivo del desglose solicitado ex artículo 18.1.e) LTAIBG y el carácter no justificado con la finalidad de la ley. Esta mera paráfrasis del tenor literal de citado precepto resulta, sin embargo, totalmente insuficiente para justificar la inadmisión de la solicitud de derecho de acceso a la información de que se trata, con arreglo a los criterios y jurisprudencia mencionados. A lo anterior se añade que no se aprecia la no adecuación a la finalidad de la ley alegada por el Ministerio pues el conocimiento de qué fondos se asignan para desplazamientos de empleados públicos por medios de transportes privados, encaja claramente en esta finalidad de escrutinio y control de la actividad de los poderes públicos y de la utilización de recursos públicos.

En consecuencia, no procede aplicar la causa de inadmisión invocada (por el carácter *abusivo* de la solicitud), si bien ello no conduce a la estimación de la reclamación, pues se aprecia, de forma notoria, la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

6. En efecto, en la resolución de denegación del acceso solicitado se puso de manifiesto, como se señaló *supra*, que no se disponía de la información *en el desglose solicitado* y que este *desglose es abusivo*. Lo que subyace a esta argumentación, y se percibe del mismo contenido de la solicitud, es que el organismo tendría que elaborar esa información *ex novo* y que el nivel de detalle reclamado (para todos los trabajadores, en todo el mundo, desglosando pagos con tarjeta de crédito, pagos con tarjeta de débito, pagos a cuenta, en relación a taxis, uber, cabify, pero con especial atención a uber) supondría una utilización de recursos técnicos y humanos susceptible de afectar a la normal prestación del servicio.

Desde la perspectiva apuntada, este Consejo entiende que resulta plenamente aplicable la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) LTAIBG por referirse a información para cuya divulgación es necesaria una acción previa de reelaboración. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) ha señalado que «(...) *el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o*

general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de «una información pública dispersa y diseminada», que requiera de una «labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de *reelaboración* aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de *reelaboración de la información pública*. Esta doctrina se recoge, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de «*expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas(...)*».

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe *elaborarse expresamente* para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información *voluminosa*-; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

En el caso ahora analizado, se solicita información cuya recogida exige recabar, primero, ordenar y separar, después, lo que es información muy heterogénea y dispersa; sistematizarla por momentos temporales precisos y respecto de una multitud de trabajadores del Ministerio para finalmente, filtrar y entregar tal información al reclamante, lo que encaja con el

concepto de reelaboración, tal y como la entienden los tribunales de justicia y este Consejo de Transparencia.

En conclusión, teniendo en cuenta lo hasta ahora expuesto, procede desestimar la reclamación presentada, al resultar conforme a derecho la inadmisión de la solicitud de acceso a la información acordada, si bien, en aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por APEDANICA frente a la resolución del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, de fecha 22 de diciembre de 2021.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁷](#), 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 octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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-Administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>