



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 626/2020

S/REF: 001-046822

N/REF: R/0626/2020; 100-004197

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Agenda oficial de la Ministra

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó, 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 31 de agosto de 2020, la siguiente información:

Agenda oficial de encuentros mantenidos por la Ministra de Asuntos Exteriores desde el 13 de enero de 2020 hasta el 31 de agosto, ambos inclusive.

Desglose por fecha, participantes en cada encuentro y motivo de la cita.

2. Mediante Resolución de fecha 11 de septiembre de 2020, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN contestó al solicitante lo siguiente:

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

Una vez analizada la solicitud, este Gabinete resuelve conceder la información a la solicitud presentada por [REDACTED]

El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación publica semanalmente las actividades destacadas de la agenda de la Sra. Ministra en la página web del Ministerio. Su consulta es pública. Se señala igualmente que las siglas VTC significan videoconferencia.

3. Mediante escrito de entrada 23 de septiembre de 2020, el solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el siguiente contenido:

El Ministerio no responde concretamente a mi consulta, pese a que la admite. Me dirige a una página web genérica en lugar de facilitarme el desglose solicitado.

4. Con fecha 24 de septiembre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada del 9 de octubre de 2020, el mencionado Ministerio realizó las siguientes alegaciones:

Primera. - Este MAUC reiteran los argumentos expuestos en la resolución ahora recurrida ante el Consejo de Transparencia, por entender que la información solicitada es pública y su consulta puede realizarse directamente por el interesado en el portal web institucional del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, no en una página web genérica.

Además, cabe recordar que la publicación de la agenda semanal de la Sra. Ministra en la correspondiente página web respeta los principios generales de publicidad activa recogidos en el art.5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Segunda. - La información publicada sobre la agenda de la Sra. Ministra en la página web del Ministerio incluye las reuniones, encuentros o actividades que realiza la Ministra, así como la fecha, el lugar y la hora.

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

La elaboración específica de un desglose en que el que se incluyan los motivos de las citas podría encontrar límites al derecho de acceso a la información pública recogidos en el arts. 14.1.C) de la Ley 19/2013.

En efecto, la motivación pública de los encuentros o actividades que realiza la Sra. Ministra podría ir en contra del principio básico de confidencialidad y confianza mutua que rige las relaciones internacionales entre Estados.

Tercera. - A mayor abundamiento, la solicitud específica por parte del solicitante supondría la elaboración de documentación ad hoc, lo cual contravendría la doctrina asentada en relación con la normativa en materia de Transparencia según la cual todo solicitante puede pedir acceso a documentación, pero no se puede solicitar la elaboración de documentos ex novo.

Así consta además reflejado en el art 18.l.c) de la Ley 19/2013 como una de las causas de inadmisión a trámite de las solicitudes de acceso a la información, al señalar que se inadmitirán las solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración".

La agenda de la Sra. Ministra es elaborada en base al acto, encuentro o actividad principal en que participa la Sra. Ministra, incluyendo la fecha y lugar, pero en ningún caso se incluye la motivación para que dicho acto tenga lugar o el listado de todos los participantes. Por ello, este desglose supondría en efecto una necesaria acción de reelaboración de documentación.

Así pues, en definitiva, y como señaló la Sentencia 145/2016, de 28 de octubre de 2016 dictada en el PO 18/2016, el Juzgado Central de lo Contencioso- Administrativo nº 5 de Madrid, si bien, la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno son ejes fundamentales de toda acción política, el derecho de acceso a la información pública, regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo, ha de armonizarse con la protección de aquellos derechos de naturaleza preferentes y con las disposiciones especiales que rigen en algunas materias.

5. El 13 de octubre de 2020, en aplicación del art. 82 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)³, se concedió Audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo y en el plazo de 10 días hábiles, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

pretensión. Mediante escrito de entrada el 21 de octubre de 2020, el reclamante realizó las siguientes alegaciones:

En virtud del Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia de "Información relativa a las agendas de responsables públicos", considero que los datos solicitados tienen el carácter de información pública a efectos del artículo 13 de la ley de Transparencia.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), 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 Gobierno⁵](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁶](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En cuanto al fondo del asunto, hay que señalar, en primer lugar, que en el presente caso, como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, la Administración en su resolución resuelve conceder el acceso a la información solicitada, indicando al interesado que en la *página web del Ministerio se publican semanalmente las actividades destacadas de la agenda de la Sra. Ministra* y que *su consulta es pública*.

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

A este respecto, cabe recordar que el artículo 22.3 de la LTAIBG relativo a la formalización del acceso, dispone que *Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella.*

En este sentido, no podemos sino recordar que, en criterio aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en 2015 ([criterio nº 9/2015](#)⁷) *En ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica al portal o a la sede o página web correspondiente. Es necesario de que se concrete la respuesta. Ésta podrá redireccionarle a la información de publicidad activa siempre que, tal información satisfaga totalmente la información solicitada pero deberá señalar expresamente el link que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas.*

En el presente caso, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que comparte la postura del reclamante, no se realiza por la Administración la remisión prevista en el artículo 22.3, ya que, como se ha indicado anteriormente se limita a informar que se publica en la web del Ministerio. Por lo tanto, no se facilita el enlace el concreto enlace donde la información puede ser encontrada al contrario de lo realizado por otros Ministerios en expedientes sobre agendas que han sido tramitados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Por todo ello, y aun sin entrar a valorar si la información publicada contesta a la solicitud de información, podemos concluir que con la respuesta que consideramos genérica del Ministerio no se contesta a la solicitud de información y no se ha concedido la información solicitada como señalar el Ministerio en su resolución.

4. En segundo lugar, cabe señalar que, aún sin acceder a la información que la Administración manifiesta que publica en su web, podemos entender que no se encontraría con el nivel de desglose –salvo la fecha, lugar y hora- que solicita el interesado, que recordemos es, además, *por participantes en cada encuentro y motivo de la cita.* Dado que, en sus alegaciones a la reclamación la Administración deniega la misma.

En concreto, fundamenta su denegación en los siguientes argumentos:

⁷ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

- El desglose en que el que se incluyan los motivos de las citas podría encontrar límites al derecho de acceso a la información pública recogidos en el arts. 14.1.C) de la Ley 19/2013, (...) podría ir en contra del principio básico de confidencialidad y confianza mutua que rige las relaciones internacionales entre Estados.
- Y supondría la elaboración de documentación ad hoc, art 18.l.c) de la Ley 19/2013. La agenda de la Sra. Ministra es elaborada en base al acto, encuentro o actividad principal en que participa la Sra. Ministra, incluyendo la fecha y lugar, pero en ningún caso se incluye la motivación para que dicho acto tenga lugar o el listado de todos los participantes. Por ello, este desglose supondría en efecto una necesaria acción de reelaboración de documentación.

Dicho esto, cabe señalar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado recientemente en varios expedientes de reclamación sobre el mismo objeto de la solicitud de información –reuniones de los titulares de los Departamentos Ministeriales-, y en los que la Administración había resuelto conceder el acceso a la información solicitada mencionando al interesado que la misma se encontraba disponible en la página Web de la Moncloa, en la de Portal de la Transparencia y, en algunos casos, en la página del propio Ministerio, así como facilitándole los enlaces a la mismas. Este ha sido el caso, en concreto, de los siguientes expedientes:

- [R/251/2020](#)⁸, Ministra de Igualdad, reclamación que fue estimada parcialmente considerando este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que no era de aplicación la causa de inadmisión invocada prevista en la letra c) del artículo 18.1 de la LTAIBG.
- [R/248/2020](#), Ministra de Política Territorial y Función Pública, reclamación estimada por motivos formales al facilitar en vía de reclamación la información detallada.
- [R/269/2020](#), Ministro de Universidades, reclamación que, como en el caso anterior, fue estimada por motivos formales al facilitar en vía de reclamación la información detallada.
- [R/268/2020](#), Ministra Presidencia; [R/323/2020](#), Ministra de Hacienda; y [R/322/2020](#), Ministro de Justicia, reclamaciones que fueron desestimadas por cuanto los correspondientes Ministerios confirmaron que la única información correspondiente a las reuniones de sus ministros que existía era la publicada en la Agenda de La Moncloa.

⁸ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html)

En consecuencia, en los supuestos de los Ministerios de Igualdad, Política Territorial y Función Pública, y Universidades quedó acreditado que disponían de una información más detallada, acorde con la reclamada, que la que se publica en la Agenda Oficial de La Moncloa, motivo por el cual pudo ser facilitada al solicitante.

Sin embargo, en los supuestos que afectaban a los Ministerios de la Presidencia, Hacienda y Justicia ha quedado acreditado que no disponían de más información que la publicada en la citada Agenda Oficial de La Moncloa.

Y, por último, en el supuesto del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, la reclamación - R/326/2020- fue estimada ya que no alegó ni causa de inadmisión para no facilitar el detalles reclamado por el solicitante, ni justificó de forma concreta y detallada que no existiera más que la que se publica en la Agenda Oficial.

5. Dicho lo anterior, en el presente supuesto nos encontramos con que el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación sí dispone de más información que la que figura en la Agenda Oficial que se publica, y que es la que solicita el interesado, fundamentalmente porque confirma que obra en su poder, como se ha reflejado en los antecedentes de hecho, y porque deniega su acceso, como ya hemos adelantado.

En primer lugar, considera la Administración que es de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1 c) de la LTAIBG que dispone que *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: Las relaciones exteriores, argumentando que podría ir en contra del principio básico de confidencialidad y confianza mutua que rige las relaciones internacionales entre Estados.*

A este respecto, debe recordarse que la aplicación de los límites contemplados en la LTAIBG debe ser acorde con el [Criterio Interpretativo CI/002/2015](#)⁹, de 24 de junio, de este Consejo de Transparencia, elaborado en función de las competencias otorgadas por su artículo 38.2 a), Criterio en el que se indica que:

“Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

*En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario **deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable**. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.*

*Del mismo modo, **es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto** y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).”*

Asimismo, deben tenerse en cuenta los pronunciamientos adoptados por los Tribunales de Justicia respecto de la aplicación de esos límites, entre los que destacan los siguientes:

[Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015¹⁰](#): “(...) 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”. “La ley consagra la **prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla**, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...)”.

En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que **“Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”**

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

Sentencia nº 46/2019, de 22 de junio de 2019, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016¹¹: "El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. "

Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016¹²: "La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"

Por otro lado, debemos considerar la interpretación amplia y favorable del derecho de acceso a la información, que parte del Preámbulo de la LTAIBG cuando indica que *en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso*. Interpretación amplia que ha sido refrendada por el Tribunal Supremo en la Sentencia nº 1547/2017 sobre el recurso de casación 75/2017¹³: "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. (...)"

De igual forma, no podemos dejar de lado que el conocimiento de las agendas de los responsables públicos viene siendo objeto de consideración por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno desde los comienzos de su actividad, y dio origen, en 2016, al criterio interpretativo 2/2016¹⁴ y en 2017 a la Recomendación 1/2017. El hecho de que continúen

¹¹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2018/100_MInterior_7.html

¹² https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/18_MFomento_1_Renfe1_pliegos.html

¹³ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

¹⁴ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

presentándose solicitudes interesándose por esta información implica, no sólo que el criterio y la recomendación y, por lo tanto, la posición al respecto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno- garante de las obligaciones y derechos contenidos en la LTAIBG- no está siendo cumplida, sino que se trata de información del máximo interés para los ciudadanos y, que, por lo tanto, merecería un mayor compromiso para su satisfacción por parte de todos los sujetos obligados por la norma.

6. Teniendo en cuenta la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información, que obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la LTAIBG, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el presente caso no nos encontramos ante un supuesto en el que facilitar la información requerida suponga un perjuicio para las relaciones exteriores.

Todo ello, porque la Administración no acredita la existencia de un perjuicio concreto, definido y evaluable, real y no meramente hipotético, sino que se limita a plantearlo como una posibilidad y de forma genérica. Que se informe, por ejemplo, que ha mantenido una reunión con un Ministro homólogo y que el motivo haya podido ser la inmigración, no puede sin más perjudicar a las relaciones exteriores, ya que, más allá de la celebración del encuentro, no se aportaría información adicional como, por ejemplo, las decisiones o acuerdos que hubieran podido adoptarse sobre los temas tratados.

No obstante, siendo conscientes de que se trata de la Agenda Oficial de la Ministra de Asuntos Exteriores, si en alguna de las reuniones celebradas que forman parte de la Agenda Oficial, el motivo o personas participantes pudieran causar un perjuicio concreto, definido y evaluable se suprimiría el dato, con expresa indicación y justificación de ello y de acuerdo con el acceso parcial previsto en el art. 16 de la LTAIBG.

Por todo ello, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no considera de aplicación el límite invocado.

7. Por otra parte, considera la Administración que facilitar la información con el nivel de desglose facilitado –participantes y motivos- supondría la elaboración de documentación *ad hoc* y sería necesaria una acción de reelaboración de documentación, circunstancia prevista en la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIBG.

Como hemos indicado anteriormente, este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado al respecto en el expediente [R/251/2020](#)¹⁵ relativo a las reuniones de la Ministra de Igualdad. En la resolución del expediente, estimado parcialmente, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno consideró que no era de aplicación la causa de inadmisión invocada y prevista en la letra c) del artículo 18.1 de la LTAIBG, con base en los siguientes argumentos:

6. Dicho lo anterior, cabe señalar que la Administración ha remitido al solicitante a la información publicada en el apartado de Agenda de la web institucional de La Moncloa - a pesar de que, expresamente, el interesado había indicado que la información que pedía no era la que se encontraba ahí publicada- y no ha facilitado el mencionado desglose sobre las reuniones (fecha, presencial o telemática, lugar, sistema o aplicación, nombres completos, cargos y organización, empresa o administración de todos los presentes, duración, hora de inicio y temas tratados) al considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en la letra c) del artículo 18.1 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.

La Administración justifica la inadmisión en su resolución en que lo solicitado son una serie de datos de carácter exhaustivo en un periodo de tiempo amplio, añadiendo en sus alegaciones que el desglose determinado de la información que solicita, no obra como tal en poder del Ministerio, que lo que obra en poder del Departamento, y que no es otra que la que se facilita regularmente a La Moncloa para la confección y difusión de la "Agenda del Gobierno".

Respecto de la indicada causa de inadmisión, este Consejo de Transparencia aprobó en virtud de las potestades del artículo [38.2 a\) de la LTAIBG](#)¹⁶, el Criterio Interpretativo [CI/007/2015](#)¹⁷, de 12 de noviembre en el que se concluye lo siguiente:

"(...) 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

¹⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html

¹⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

¹⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

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.

El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (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.

8. *Asimismo, 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 47/2016¹⁸, 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.**

(...) 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.”

- Sentencia 15/2018, de 14 de febrero de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 en el PO 33/2017¹⁹, y casi en idénticos términos, rechazando la identificación entre recopilación de información y reelaboración de la misma la sentencia nº 125/2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Madrid en el PO 62/2017²⁰, pronunciándose ambas en el siguiente sentido: (...) no pudiéndose obviar que la información guarda relación con los recursos públicos, de forma que lo solicitado entra dentro del ámbito de aplicación de la ley y **se trata de información que ya existe, es decir que no precisa ser reelaborada para proporcionar el acceso sin perjuicio de que pueda no existir un repositorio común a todos los órganos de contratación del grupo Fomento, aspecto que, como se ha expuesto, no guardaría relación con la causa de inadmisión, de forma que, a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación de datos con el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe**, debiéndose reiterar que no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del derecho de acceso a la información que exista y esté disponible

¹⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

¹⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/53_MFomento_5.html

²⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/76_MJusticia_2.html

mediante una sola labor de agregación, siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13 de la Ley.

- La Sentencia 54/2019, de 8 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid, PO 37/2018-D, que se pronuncia en los siguientes términos: “(...) No se comparte que para la divulgación de la información interesada sea necesaria una acción previa de reelaboración. Entendido ello de acuerdo con los criterios del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO y con diversos pronunciamientos judiciales, **no se debe apreciar cuando se trata del acceso a información que conste en archivos y documentos existentes con anterioridad a la solicitud**. Si la Administración requerida dispone de la información, tal como se solicita, y **se requiere a lo sumo de su ordenación, no se trataría de un supuesto de reelaboración**. Por el contrario, sí se trataría de un supuesto de reelaboración si lo que se pretende es que a partir de los datos de que disponga la Administración la misma elabore un informe. (...) el hecho de que los datos relativos al pago a los colaboradores contratados por la Corporación demandante no se encuentren ordenados o tengan que ser recabados a distintas unidades no implica que deban ser reelaborados. Se trata de recabarlos y de transmitirlos tal como constan.”

- En idéntico términos se pronuncia la reciente Sentencia 47/2020, de 13 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid, PO 107/2019, que, además de lo anterior, también concluye, que “(...) Existiría una acción de reelaboración, de acuerdo con la sentencia de 25 de abril de 2016, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 9 de Madrid en el Procedimiento Ordinario 33/2015, si se pide una información de que no se dispone, no existiendo obligación de producirla.(...) **el volumen o el esfuerzo que debe realizarse para proporcionar la información no puede considerarse como un elemento de juicio determinante a la hora de rechazar el acceso a la información y no debe confundirse con una acción de reelaboración de la información** Tampoco cabe oponer que el Ministerio debería destinar un funcionario a tiempo completo para revisar todas las solicitudes, pues las dificultades de organización que tenga la Administración no le eximen de atender sus funciones, en línea con lo afirmación del Consejo de Transparencia de que se requiere de ciertas labores administrativas para identificar y poner a disposición del interesado la información solicitada. Ni siquiera cuantifica la actora, ni por aproximación, el número tan ingente de peticiones de indulto que recibe al año.”

-Y la Sentencia del Tribunal Supremo, dictada en el recurso de casación 75/2017²¹, que se pronuncia en los siguientes términos: "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. (...)"

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. (...)

7. Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso, a nuestro juicio no se aprecia la existencia de la causa de inadmisión que, recordemos, debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública, y debe ser justificada de manera clara; justificación que a nuestro parecer no ocurre en el presente supuesto.

Y ello por cuanto, aunque la información solicitada no obre en poder de la Administración exactamente con el desglose de datos que se pide y sea necesario un proceso específico de trabajo o tratamiento para suministrarla, se trata de información que existe al objeto de gestionar la agenda de trabajo de la responsable público a la que se refiera la solicitud de información y que, como indican los distintos pronunciamientos judiciales requerirá a lo sumo de su ordenación para facilitarla. Por ello, a nuestro juicio, siguiendo el criterio administrativo y judicial expuesto, no nos encontramos ante un supuesto de reelaboración. Conclusión en la que entendemos hay que tener en cuenta como dato importante que se trata de información sobre cuyo acceso ya tiene este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno un criterio firme desde 2017 así como que se está aportando con carácter general por otros Departamentos ministeriales.

²¹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

A nuestro parecer, teniendo en cuenta que hablamos de información relacionada con la gestión del trabajo de un responsable público y que parte de ella ha sido suministrada al objeto de conformar la Agenda que se publica en la página web de La Moncloa, proporcionar la información completa o los datos adicionales que se indican en la solicitud supondría, a lo sumo, una labor de recopilación de datos con el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos pero no una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe.

Por otro lado, y a pesar de que la Administración alega que lo solicitado son una serie de datos de carácter exhaustivo en un periodo de tiempo amplio, entendemos que ello no es así por cuanto el período que abarca la solicitud es de 1 de enero de 2020 a la actualidad - la solicitud es de fecha 13 de abril-. Teniendo esto en consideración, además de que, para los casos en que la solicitud se refiera a un volumen elevado de información, la LTAIBG prevé la posibilidad de ampliar al plazo máximo para resolver, ha de tenerse en cuenta que parte del período que abarca la solicitud se ha desarrollado mientras se encontraba vigente en nuestro país el estado de alarma decretado por el Real Decreto 463/2020 antes señalado por lo que, inevitablemente, este hecho influenciará el volumen de información que se solicita.

En definitiva, como establece el criterio de este Consejo, dar acceso a la información que se requiere implicaría una mera agregación, o suma de datos, un mínimo tratamiento de los mismos, que no significa que tenga que elaborarse expresamente para dar una respuesta.

8. No obstante lo anterior, hay que señalar que, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la solicitud de información se refiere a un detalle o desglose parte del cual no se corresponde con la finalidad de rendición de cuentas por la actuación pública en la que se basa la LTAIBG. En este supuesto se encuentran detalles como la hora de inicio, duración y lugar de la reunión, así como la aplicación o sistema utilizado para llevar a cabo la reunión en el supuesto de que ésta se desarrollara por medios telemáticos. A nuestro juicio, se trata de un detalle que sí exigiría un tratamiento de la información a disposición de la Administración que entenderíamos desproporcionado y no justificado por la finalidad en la que se ampara la LTAIBG.

Idéntica valoración merecería la referencia que realiza el solicitante a las “conversaciones” mantenidas por la Ministra que, en nuestra opinión, no pueden ser encuadradas en el concepto de información vinculada con la gestión y desarrollo de las funciones encomendadas por un cargo público- en este caso, mediante la celebración de reuniones de trabajo- sino que, antes al contrario, abarcan situaciones que pudieran ser incluidas en el ámbito personal de la Ministra.

8. Teniendo en cuenta la similitud de las cuestiones planteadas en el precedente señalado y en el presente, se consideran de aplicación al caso que nos ocupa los argumentos expuestos, y aunque la información solicitada no obre en poder de la Administración exactamente con el desglose de datos que se pide –personas que intervienen en la reunión y el motivo de la misma– y sea necesario un proceso específico de trabajo o tratamiento para suministrarla, se trata de información que existe al objeto de gestionar la agenda de trabajo de la responsable público a la que se refiere la solicitud de información y que, como indican los distintos pronunciamientos judiciales requerirá a lo sumo de su ordenación para facilitarla. Hay que recordar por otro lado que la Administración confirma *que la agenda de la Sra. Ministra es elaborada en base al acto, encuentro o actividad principal en que participa la Sra. Ministra, incluyendo la fecha y lugar, aunque deciden no incluir la motivación para que dicho acto tenga lugar o el listado de todos los participantes.*

Por ello, a nuestro juicio, siguiendo el criterio administrativo y judicial expuesto, no nos encontramos ante un supuesto de reelaboración en el sentido previsto en el art. 18.1 c). Conclusión en la que entendemos hay que tener en cuenta como dato importante que se trata de información sobre cuyo acceso ya tiene este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno un criterio firme desde 2017 así como que se está aportando con carácter general por otros Departamentos ministeriales.

En definitiva, como conclusión, y en base a los argumentos recogidos en los apartados precedentes, debemos concluir con la estimación de la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 23 de septiembre de 2020, contra la resolución de 11 de septiembre de 2020 del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

- *Agenda oficial de encuentros mantenidos por la Ministra de Asuntos Exteriores desde el 13 de enero de 2020 hasta el 31 de agosto, ambos inclusive.*

- *Desglose por fecha, participantes en cada encuentro y motivo de la cita*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN 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 1²²](#), 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 octubre²³](#), 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-Administrativa²⁴](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

²² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

²³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

²⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>