



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-011604

N/REF: R/0112/2017

FECHA: 6 de junio de 2017

**ASUNTO:** Resolución de reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 10 de marzo 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, el 2 de febrero de 2017 [REDACTED] presentó, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente solicitud información dirigida a la ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO-SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO:

*Quisiera saber cómo localizar los informes y dictámenes emitidos por la Abogacía del Estado .Telefónicamente he preguntado en el Ministerio de Justicia y me han(...) a la publicación en el BOE, pero no es completa, Además los últimos informes son de 2014. En particular estoy interesada sobre los informes y dictámenes emitidos en relación con las Leyes 39 y 40 de 2015. Gracias por su atención.*

2. Mediante Resolución de 17 de febrero de 2017, la ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO-SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO del MINISTERIO DE JUSTICIA comunicó a la interesada lo siguiente:

*De acuerdo con lo dispuesto en la letra c) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

[ctbg@consejoetransparencia.es](mailto:ctbg@consejoetransparencia.es)



*Una vez analizada la solicitud, este Centro Directivo considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, ya que sería necesaria una acción de reelaboración de la información, previa búsqueda y clasificación de los documentos solicitados.*

*En consecuencia, según lo dispuesto en la letra c) del artículo 18.1 de la Ley 1912013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, esta Abogacía General del Estado-Dirección General del Servicio Jurídico del Estado resuelve inadmitir el acceso a la información pública.*

3. El 10 de marzo de 2017, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno escrito de reclamación presentado por [REDACTED] al amparo de lo previsto en el art. 24 de la LTAIBG en el que indicaba lo siguiente:

*He solicitado los informes y dictámenes emitidos por la Abogacía del Estado en relación con la las Leyes 39 y 40 de 2015.*

*Tengo interés en disponer de los informes en los que se establecen criterios de aplicación de ambos textos legales. En concreto buscaba un informe emitido por la Abogacía del Estado sobre la supresión de la vía administrativa previa a la laboral, estando interesada también en aquellos otros informes en los que se establezcan criterios interpretativos sobre las nuevas leyes. El desconocimiento de los emitidos impide mayor precisión*

*Me han remitido telefónicamente a la publicación de los informes en el BOE, pero los últimos publicados son del año 2014.*

*Se trata de información con relevancia jurídica que debiera estar publicada de acuerdo con el artículo 7.a) de la Ley de Transparencia por tratarse de informes que interpretan normativa de reciente aplicación emitidos a petición de otros órganos de la Administración.*

*La información solicitada no requiere ninguna reelaboración, por cuanto únicamente se solicitan los textos de los informes emitidos, en tanto que la necesidad de búsqueda y clasificación que se alega en la inadmisión es inherente a cualquier solicitud de información. La dificultad de localizar la información dependerá de la forma en que la administración tenga organizada la documentación que genera. Las obligaciones que impone la ley de transparencia implican la necesidad de organizar la información, por lo que la causa de inadmisión alegada no resulta de aplicación*

4. En esa misma fecha, se requirió a la interesada que se subsanara algunas deficiencias detectadas en su reclamación. Realizada la subsanación, se continuó con la tramitación del expediente.
5. Con fecha 14 de marzo, este Consejo de Transparencia remitió el expediente a la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE JUSTICIA, a los efectos de que, por parte de la ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO-SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO se pudiera realizar alegaciones que se considerasen oportunas. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 30 de marzo de 2017 y en ellas se indicaba lo siguiente:





*Se llama la atención sobre el hecho de que en la solicitud inicial la interesada no solicitó expresamente el informe que expresamente ahora pide. De haberlo hecho se le hubiera remitido tal y como se hace ahora incluyéndolo en anexo a este escrito de alegaciones:*

*“Comunicación Laboral 67/2016.- Supresión de la reclamación administrativa previa a la vía laboral por la Ley 39/2015”.*

*En cuanto al resto de informes en genérico al que hace referencia en la petición discrepamos en cuanto a la obligación de la Abogacía General del Estado de remitir todos los informes que en relación con determinadas leyes se hubieren evacuado. Y ello en atención al criterio 7/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: “ 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”.*

*En este sentido este centro directivo puede dar a conocer todos los informes que referidos a una disposición jurídica tengan como base principal algún precepto de la misma o, dicho de otra forma aquellos en los que la consulta principal de la solicitud de informe se refiera a dudas interpretativas sobre el contenido de determinadas normas jurídicas. Sin embargo la Abogacía general del Estado carece de medios técnicos para poder extraer información de aquellos en los que cuestiones sobre normas jurídicas, sin ser la base esencial del cuerpo del informe, puedan haberse puesto de manifiesto en el dictamen de forma indirecta. En estos casos y dado que las leyes a las que se refiere la consulta fueron aprobadas el 1 de octubre de 2015 habría que proceder a la lectura uno por uno de los informes emitidos para ver si en alguno de ellos se estudia y se marcan criterios acerca de preceptos de ambos cuerpos legales.*

*Todo ello sin perjuicio de que la Abogacía General del Estado conforme a la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica del Estado e instituciones públicas tiene la doble función de asesoramiento y representación y defensa en juicio de la Administración General del Estado y prácticamente la totalidad del sector público estatal. Como consecuencia de ellos los informes que dimanen de la Abogacía General del Estado constituyen en muchas ocasiones la base o documentos principales de pleitos en curso o que previsiblemente pudieran iniciarse, de tal suerte que el conocimiento de los mismos podría ser contrario a los límites al derecho de acceso previstos en el artículo 14 de la 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En concreto el previsto en la letra f del apartado primero del precepto indicado:*

*“La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”.*



De acuerdo con estos argumentos la Abogacía General del Estado incluye como anexo a estas alegaciones el informe solicitado expresamente por el reclamante así como los informes que sin necesidad de reelaboración el sentido previamente indicado, ha evacuado sobre las Leyes 39 y 40 de 2015.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter 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 12, 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 el caso que nos ocupa, y por resumir brevemente las circunstancias presentes en esta reclamación, la ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO-SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO alega, esencialmente, que la solicitud no fue lo suficientemente precisa a la hora de determinar la información cuyo acceso se requería y, una vez realizada esta precisión, se aportan tanto el informe que, en concreto, menciona la interesada en su escrito de reclamación, como otros emitidos con ocasión de la tramitación y aprobación de las Leyes 39 y 40 de 2015.

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, es cierto que la solicitud de información fue formulada en términos excesivamente genéricos que impedían concretar la información que se pedía. Así, debe señalarse que se comienza indicando que desea localizar los *informes y dictámenes emitidos por la Abogacía del Estado* en general para después afirmar que son los evacuados en relación con las Leyes 39 y 40 de 2015 sin concretar, a su vez, si son los realizados con ocasión de la tramitación de dichas normas o tras su entrada en vigor y relacionados, por lo tanto con su interpretación.

No obstante lo anterior, no es menos cierto que, precisamente para estos supuestos, el artículo 19, apartado 2 de la LTAIBG dispone expresamente que:



2. Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.

En el mismo sentido se pronuncia, por otro lado, el artículo 68- subsanación y mejora de la solicitud- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que indica lo siguiente

1. Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21.  
(...)

Es decir, si la ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO-SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO consideraba que la solicitud no especificaba suficientemente la información que se pedía, el trámite que debiera haberse realizado es la solicitud de concreción de la misma, de tal manera que se evitara una denegación total de la información requerida- en aplicación de una causa de inadmisión que analizaremos a continuación- y permitiera garantizar el derecho de acceso a la información de la interesada. Un derecho que, como han reconocido los Tribunales de Justicia se configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y (...) solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos". Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación" (Sentencia 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 dictada en el PO 43/2015).

4. Sentado lo anterior, destaca que la ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO-SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO entiende que a la solicitud es de aplicación la causa prevista en el art. 18.1 c) y, por ello, la inadmite.

Dicho precepto permite, efectivamente, la inadmitir una solicitud de información cuando para atender a la misma sea necesaria una actividad previa de reelaboración. Esta causa de inadmisión ha sido interpretada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) en el criterio nº 7/2015 donde se indica, en resumen, lo siguiente:



(...)

- *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.*

Atendiendo a lo anterior, este Consejo de Transparencia no entiende que, como parece que consideraba en su respuesta la ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO-SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO, la búsqueda de información, con carácter general, pueda considerarse reelaboración. No obstante, no es menos cierto que la confusión que, a nuestro juicio, ha marcado la tramitación de la solicitud de información analizada implica que, tal y como se aclara en el escrito de alegaciones, se entendiera que el objeto de la solicitud fueran todos y cada uno de los informes del Servicio Jurídico en los que, de alguna manera, y por lo tanto de forma no principal sino accesorio, se analizaran las Leyes 39 o 40 de 2015, mencionadas en la solicitud. Ciertamente, esta confusión se hubiera aclarado si, como hemos indicado previamente, se hubiera realizado el trámite de subsanación de deficiencias que prevé la Ley.

5. En atención a los argumentos y consideraciones realizadas, entiende este Consejo de Transparencia que la información requerida y concretada por la solicitante mediante su escrito de reclamación ha sido finalmente aportada, si bien en trámite de alegaciones. Por ello, y de forma similar a otros casos tramitados por este Consejo, debe reconocerse el derecho de la reclamante a obtener la información solicitada, de tal manera que, habiéndose proporcionado la misma, pero no a la interesada, y realizado ello en el trámite de alegaciones y en ausencia de un trámite de subsanación de deficiencias, la presente reclamación debe ser estimada por motivos formales.

Así, en cumplimiento de la misma, debe proporcionarse a la interesada la información remitida a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como anexo al escrito de alegaciones.



