



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Resolución 762/2018

S/REF: 001-027970

N/REF: R/0762/2018; 100-002021

Fecha: 8 de marzo de 2019

Reclamante: Fundación Ciudadana CIVIO

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades

Información solicitada: Reuniones de altos cargos

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la entidad reclamante solicitó al MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES, 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 17 de agosto de 2018, la siguiente información:

Me gustaría conocer de todas las peticiones de reunión a sus altos cargos desde el 1 de junio de 2018, fecha de nombramiento de [REDACTED] como Presidente del Gobierno. Nótese que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya ha instado la entrega de esta información en su resolución R/0284/2017, puesto que las solicitudes de reunión son atendidas y tramitadas por personal a cargo de la administración pública y contienen información de especial interés público.

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

Ello conforme a su criterio interpretativo CI/002/2016, de 5 de julio y otras resoluciones similares, como la R/0171/2015.

Por tanto, y en resumen, solicito:

- *Las peticiones de reunión recibidas por sus altos cargos desde el inicio de la presente legislatura, con indicación del solicitante.*
- *Qué reuniones fueron finalmente celebradas, con quién y cuándo.*
- *El motivo de cada reunión así como los temas tratados, los documentos compartidos o los acuerdos alcanzados.*

Nótese también que, en ningún caso, la llamada Agenda del Gobierno publicada en la página web de La Moncloa cumple con el objeto de esta solicitud. De hecho, estos tres puntos solicitados son los mismos exigidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la citada resolución R/0284/2017.

2. Mediante resolución de fecha 22 de noviembre de 2018, el MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES contestó a la entidad reclamante en los siguientes términos:

- *La solicitud se recibió en la Subsecretaría del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades el 18 de septiembre de 2018, fecha a partir de la cual empezaba a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución .*
- *Debido a la complejidad para recopilar los datos necesarios para dar respuesta a esta solicitud, se acordó la ampliación del plazo en un mes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 20.1, párrafo segundo, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, lo cual fue notificado al solicitante el 19 de octubre de 2018.*
- *Finalizado el referido plazo, esta Subsecretaría resuelve conceder el acceso a la información solicitada, a cuyo efecto se adjunta como Anexo un archivo de Excel con los datos correspondientes.*
- *De acuerdo con lo establecido en el artículo 15.5 de la Ley 19/2013, del 9 de diciembre, le informo de que cualquier tratamiento que efectúe sobre los datos personales contenidos en la información a la que se da acceso deberá someterse a la normativa de protección de datos personales, en particular al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos); y a la*

Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre.

3. Ante esta contestación, la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO presentó, mediante escrito de entrada el 24 de diciembre de 2018, 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:

- *En un documento del 19 de octubre, el Ministerio de Educación y Formación Profesional notificó la ampliación de plazo, de acuerdo con el artículo con el artículo 20.1 de la LTAIBG debido al volumen o complejidad de los datos solicitados.*
- *El día 27 de noviembre de 2018, se tuvo acceso a la resolución de la solicitud de acceso (documento "Resolución 001-027970.pdf"), tal y como consta en el justificante de registro de comparecencia. A esta resolución firmada el 22 de noviembre por el subsecretario de Ciencia, Innovación y Universidades, y en la que este concede, afirma, el acceso a la información pública, le acompañan dos anexos que contienen parte de la información solicitada. En el documento en formato Excel notamos que falta la agenda del Ministro Pedro Francisco Duque Duque.*
- *Tras analizar los contenidos de la página web de La Moncloa y las notas de prensa del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, hemos constatado que no contienen toda la información de su actividad ni informa sobre todo lo pedido en la solicitud original (como el punto 3 de la solicitud, que permite saber cómo influyen este tipo de reuniones en la toma de decisiones).*
- *De la misma manera, la escasa información que se encuentra en la página web de La Moncloa relativa a los altos cargos de Ciencia, Innovación y Universidades, solo se refiere a parte de la agenda del ministro. Por tanto, pese a que la respuesta es bastante completa comparada con otros ministerios –y sirva esta ocasión para agradecerse al subsecretario y su departamento– este olvida algún otro alto cargo como la directora del gabinete del ministro, ([BOE nombramiento](#)).*
- *Si tomamos como referencia el segundo apartado del artículo 1 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, se considera también alto cargo:(...)*

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

- *Tal y como se referencia en la solicitud de información, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya instó a entregar esta información en su resolución R/0284/2017.*
 - *Las reuniones con sectores ajenos a la administración pública del Estado –incluido asociaciones, empresas y grupos de presión– pueden buscar, entre otras cosas, cierto impacto en el proceso de toma de decisiones y es un derecho constitucional de la ciudadanía, desarrollado por la LTAIBG, someterlas a escrutinio para conocer cómo se toman las decisiones que afectan a la sociedad o bajo qué criterio actúan nuestras instituciones.*
 - *Tal es el interés público que tienen las interacciones entre la Administración Pública y sectores privados que, por poner un ejemplo, el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud contra los Productos del Tabaco insta a los estados a informar exhaustivamente de toda interacción, incluidas reuniones, con la industria tabacalera. España firmó este convenio en el año 2003.*
 - *Solicita una resolución del Consejo de Transparencia ante dicha solicitud, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*
4. Con fecha 8 de enero de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando el Ministerio, el 19 de febrero de 2019, en los siguientes términos:

Con respecto a la agenda de la Directora del Gabinete del Ministro de Ciencia, Innovación y Universidades, se comunica que es paralela a la del Ministro de Ciencia, Innovación y Universidades, incluidas las reuniones preparatorias e internas de planificación, por lo que ha de hacerse remisión a la información de la agenda del Ministro que figura en la Web de Moncloa.

Se adjunta carta firmada de la Directora del Gabinete del Ministro de Ciencia, Innovación y Universidades, corroborando dicha información.

El 19 de febrero de 2019, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015](#), de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente a la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes, sin que haya presentado ninguna en el plazo concedido al efecto.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, 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](#)⁴, 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 12](#)⁵, 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 de la cuestión planteada, relativa a las reuniones de altos cargos, debe comenzarse recordando que existen numerosos precedentes de expedientes tramitados por este Consejo de Transparencia relativos al acceso a información referente a reuniones de los miembros del Gobierno y sobre la publicidad debida a sus agendas.

Así, se señalan los procedimientos [R/0019/2017](#)⁶ (sobre reuniones entre personal del Ministerio de Presidencia y Google), [R/0123/2017](#)² (sobre la Agenda del Director de la Fundación "Ciudad de la Energía") y [R/0226/2017](#)⁷ (sobre las reuniones y los correos internos con Telefónica), en las que se razonaba lo siguiente:

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

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

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

⁶

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/gl/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017/04.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/gl/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017/04.html)

https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017/06.html

“(...) el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que lo tratado en reuniones puede afectar a la esencia de la Ley 19/2013 y que constituye información pública según el artículo 13 del texto de ésta. En consecuencia, es necesario definir y regular la necesidad de recoger la participación en reuniones afectadas por la Ley de Transparencia para formular además una obligación y un compromiso de rendición de cuentas.

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya ha respaldado en varias ocasiones solicitudes de acceso a la información que se interesaban por conocer las reuniones mantenidas por los responsables públicos.

(...) este Consejo de Transparencia entiende que debe avanzarse en la definición que contiene el concepto de agenda de un responsable público y, en definitiva, en la identificación de los elementos que la misma debe contener y que, por lo tanto, deban proporcionarse cuando se solicite información sobre las reuniones mantenidas.....”

“En este sentido, se han dictado ya varias resoluciones sobre el mismo asunto que el actual (R/0120/2016 a R/0131/2016, ambas incluidas), siendo todas las solicitudes de acceso a la información desestimadas, habida cuenta de que existe en la actualidad un vacío legal que impide aplicar esta obligación de sistematización y conservación a las reuniones que mantiene con la Administración y otros sujetos privados.(...)”

Como se ha razonado anteriormente, esta información no puede proporcionarse con el nivel de detalle requerido debido al vacío legal que impide aplicar esta obligación de sistematización y conservación a las reuniones que se mantiene con los altos cargos de la Administración.”

“Así, el listado de reuniones debe entenderse encuadrado dentro del acceso a información relacionada con las reuniones celebradas por miembros del Gobierno, Altos cargos o empleados públicos y la identificación de quienes asistieron a las mismas. En este sentido, debe tenerse en cuenta el Criterio Interpretativo CI/002/2016, de 5 de julio, de este Consejo de Transparencia en colaboración con la Agencia Española de Protección de Datos, cuyas conclusiones se citan a continuación:(...)”

Por ello, cumpliendo con las premisas citadas, este Consejo de Transparencia entiende que forma parte del espíritu y del articulado de la LTAIBG facilitar información a quien lo solicita sobre esas reuniones y sus asistentes, respetando los otros derechos dignos de protección, como la protección de datos personales.

Asimismo, debe señalarse que el acceso a las reuniones mantenidas con concretas organizaciones en el marco de procedimientos normativos ya ha sido analizada por este

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (por ejemplo, en el expediente R/0171/2015) en el sentido de considerar su acceso amparado por la LTAIBG”

4. Finalmente, a los razonamientos anteriores, y tal y como se ha destacado en expedientes anteriores como el R/0589/2018 o el R/0653/2018, hay que añadir [la Recomendación 1/2017, de 23 de abril de 2017](#),⁸ sobre información de las agendas de los responsables públicos, dictada por el Consejo de Transparencia en virtud de las potestades otorgadas por el artículo 38.1, letra a) de la LTAIBG.

Esta Recomendación señala lo siguiente:

“Si bien es cierto que los contenidos de las agendas de los altos cargos no están, en principio, afectados por el principio de publicidad activa de los artículos 6 y siguientes de la LTAIBG -que obliga a publicar, de oficio, determinada información de carácter institucional, organizativa y de planificación, información de relevancia jurídica e información económica, presupuestaria o estadística-, no es menos cierto que dichas previsiones normativas constituyen un mínimo que puede desarrollarse con carácter voluntario por parte del organismo concernido o que debe sumarse a la publicidad activa por aplicación de lo dispuesto en el artículo 10.2 de la LTAIBG, que prevé la incorporación a las obligaciones de publicidad activa de aquella información “cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia”.

Aunque los términos de lo que deba entenderse por “mayor frecuencia” aún no han sido desarrollados reglamentariamente, es evidente que existe una importante demanda social – este CTBG ha constatado la existencia de más de 40 iniciativas en este sentido- de conocer cómo desempeñan sus funciones los miembros del Gobierno y los restantes altos cargos de la AGE, cómo se adoptan las decisiones que afectan a los ciudadanos y, en definitiva, cómo funcionan los organismos y entidades públicos. Esta demanda y el interés que manifiesta, entroncan directamente con el objetivo último con el que fue aprobada la Ley de Transparencia y con el interés legítimo de los ciudadanos en la rendición de cuentas y favorece el escrutinio de la actividad pública.

El conocimiento de las agendas de los responsables públicos ayuda a alcanzar este objetivo y su contenido constituye, con carácter general, información que entra dentro del ámbito de aplicación de la normativa sobre acceso a la información pública, en la medida en que obran

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Informes_recomendaciones/Recomendaciones.html

en poder de organismos públicos sujetos a la Ley. Es decir, constituye información pública a los efectos del artículo 13 de la LTAIBG.

En consecuencia, la información referida a la actividad de quienes dirigen, organizan y son responsables de la toma de decisiones, contribuye a formar en la ciudadanía un mejor conocimiento de la actividad pública y, con ello, a facilitar el escrutinio ciudadano y el ejercicio del control democrático.

Por otra parte, la publicación de esta información constituye una buena práctica que se asume con mayor frecuencia entre los responsables de la actividad pública, así como un medio de participación de los ciudadanos en los asuntos que les conciernen.

Por ello, entiende el CTBG que la información acerca de la actividad pública diaria de los responsables públicos -siempre que tenga trascendencia pública y con exclusión, por tanto, de aquella estrictamente relacionada con el funcionamiento interno o cotidiano de los correspondientes organismos-, debe ser publicada con la mayor extensión posible y sin perjuicio de la aplicación de los límites establecidos en la LTAIBG entendidos según lo previsto en la norma y de acuerdo con la interpretación restrictiva que de los mismos realiza este Organismo y los Tribunales de Justicia.

El Consejo entiende, asimismo, que el objeto de esta publicación debe ser la agenda de trabajo del responsable público como reflejo de su desempeño diario y del ejercicio de sus competencias, funciones y tareas.

Tanto en las instituciones europeas como en otros países de nuestro entorno, la publicación de las agendas de los responsables públicos viene requerida por Ley como una obligación de publicidad activa o bien ha sido asumida voluntariamente dentro de la práctica de rendición de cuentas de la actuación pública. Por lo demás, en España algunas de las leyes de transparencia aprobadas por las Comunidades Autónomas (CCAA) –concretamente y hasta el momento, las de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y la Región de Murcia- han incluido la publicación de las agendas dentro de las obligaciones de publicidad activa. Igualmente, diversas ordenanzas municipales ya regulan y prescriben la obligación de desarrollar agendas transparentes e, incluso, han determinado el formato, alcance de obligaciones y contenidos concretos.”

La mencionada Recomendación -fechada en abril de 2017- recogía, asimismo, las características que a juicio de este Consejo de Transparencia debía tener la denominada agenda para la transparencia- por lo que no puede ser asumido el argumento de la

Administración en el sentido de que no existe una regulación específica de qué debe entenderse por reuniones de trabajo- y concluía, en su disposición décima lo siguiente:

Décima. Puesta en marcha de las Agendas para la Transparencia.

1. Se recomienda que los miembros del Gobierno y los Secretarios de Estado elaboren sus Agendas para la Transparencia y procedan a su publicación de acuerdo con esta Recomendación en el plazo máximo de seis meses contados a partir de la publicación de la misma.

No obstante, y a pesar de las manifestaciones públicas realizadas en el sentido de confirmar los trabajos que se estaban llevando a cabo para la implementación efectiva de la reiterada Recomendación <https://www.20minutos.es/noticia/3457558/0/los-visitantes-de-ministros-publicacion-agendas-trabajo/> <https://www.europapress.es/nacional/noticia-batet-anunciaran-publicas-agendas-altos-cargos-estado-noviembre-ganar-transparencia-20181003100258.html> e incluso que la misma estaría completada en el mes de noviembre de 2018, aún no se ha avanzado definitivamente en este asunto, como lo demuestra el hecho de que se haya interpuesto la presente reclamación.

A pesar de ello, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que, dado que las manifestaciones públicas realizadas eran tan concretas en cuanto a los trabajos de cumplimiento de la indicada recomendación y como demuestra la afirmación de que existen Departamentos que han dado información más concreta al respecto, puede concluirse que se dispone- si no total al menos parcialmente- de la información solicitada.

En definitiva, todo lo anterior permite confirmar que, sin perjuicio de que aún no se han dado los pasos necesarios para el efectivo cumplimiento de la mencionada Recomendación, por lo que se recuerda a la Administración la necesidad de hacerla efectiva y responder así al interés de la ciudadanía como demuestra el hecho de que continúan sucediéndose reclamaciones presentadas por ciudadanos interesados en conocer esta información, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene una posición clara y definida sobre este asunto.

5. Durante la tramitación del presente procedimiento, se ha constatado que el Ministerio ha facilitado en plazo a la entidad reclamante parte de la información solicitada, siendo completada, o más exactamente, aclarada, en vía de reclamación, con la agenda de la Directora de gabinete del Ministro.

En casos como éste, en que la respuesta completa a la solicitud se ha proporcionado una vez que se ha presentado reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, hemos

venido entendiendo que debe reconocerse, por un lado, el derecho del interesado a obtener la información solicitada y por otro, tener en cuenta el hecho de que la información se le ha proporcionado si bien, como decimos, en vía de reclamación.

Asimismo, debe hacerse constar que la reclamante no ha efectuado ningún reparo al contenido ni a la cantidad de información recibida, aunque tuvo oportunidad de hacerlo dentro del trámite de audiencia concedido al efecto. Por lo tanto, la presente reclamación debe ser estimada pero únicamente por motivos formales, dado que la contestación completa de la Administración se ha producido como consecuencia de la presentación de la reclamación ante este Consejo de Transparencia, sin que sea preciso realizar ulteriores trámites.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación presentada por la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO, con entrada el 24 de diciembre de 2018, contra la resolución de fecha 22 de noviembre de 2018, del MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES, sin más trámites.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)⁹, 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 octubre](#)¹⁰, 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-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

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>