



RESOLUCIÓN

S/REF: 001-003608 y 001-003609

N/REF: R/0018/2016

FECHA: 7 de abril de 2016

Nombre: D^a ALBA GUTIÉRREZ FRAILE

Correo electrónico: alba@access-info.org

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 D^a ALBA GUTIÉRREZ FRAILE, el día 19 de enero de 2016, 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, D^a ALBA GUTIÉRREZ FRAILE solicitó al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (MAEC), con fecha 17 de noviembre de 2015, 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 información:
 - a. *Listado de todas las reuniones a las que asistieron representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, celebradas entre 2012 y 2015, en las que se trató de la elaboración y desarrollo del Plan Español de Empresa y Derechos Humanos, o cualquier otro tema relacionado la elaboración del mencionado Plan.*
 - b. *Actas de esas reuniones, con los nombres y cargos oficiales de todas las personas que asistieron a ellas. Así como, en el caso de representantes de la sociedad civil, empresas u otras personas fuera del Gobierno, sus nombres y organizaciones.*
 - c. *Documentos relacionados con la elaboración del Plan de Empresa y Derechos Humanos que remitieron al Gobierno tanto los representantes de la sociedad civil, como empresas u otras personas fuera del Gobierno.*



2. Posteriormente, se comunica a la interesada que, el día 23 de diciembre de 2015, la mencionada solicitud de acceso a la información pública ha tenido entrada en el MAEC, centro directivo que resolverá la solicitud y que a partir de esta fecha, comienza el cómputo de los plazos legalmente establecidos para contestar a la misma.
3. En esa misma fecha, el 23 de diciembre de 2015, se notifica a D^a ALBA GUTIÉRREZ FRAILE la Resolución dictada por el Director General de Naciones Unidas y Derechos Humanos del MAEC, por la que se concede el acceso a la información sobre las reuniones mantenidas por el MAEC a que se refiere la solicitud, en las fechas que se detallan a continuación:

- *Con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social el 15 de enero de 2013.*
- *Con la Sociedad Civil el 4 de febrero de 2013.*
- *Con Empresas el 11 de febrero de 2013.*
- *Con Ministerios el 11 de marzo de 2013.*
- *Con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social el 18 de junio de 2013.*
- *Con el Ministerio de la Presidencia 24 de junio de 2013.*
- *Con representantes de diferentes grupos parlamentarios, en el Congreso de los Diputados, el 25 de junio de 2013.*
- *Con la CEOE el 25 de junio de 2013.*
- *Con los Ministerios, el 4 de octubre de 2013, discusión sobre borrador del Plan Nacional de Empresas y Derechos Humanos con Ministerios y representantes de Embajadas.*
- *Con las empresas, el 30 de octubre de 2013.*
- *Con la sociedad civil, el 27 de noviembre de 2013.*
- *Con los expertos de Universidades, el 29 de noviembre de 2013.*
- *Con los Ministerios, el 24 de junio de 2015.*

Ahora bien, como la mayoría de dichas reuniones fueron informales, no se elaboraron actas de las mismas, por lo que no se puede proporcionar el acceso a las actas de las reuniones que tuvieron lugar los días 4 de febrero, 11 de febrero y 11 de marzo de 2013, con Sociedad Civil, Empresas y Ministerios respectivamente. Así mismo, se señala que las referencias a los datos personales de los representantes de la Administración, empresas y sociedad civil han sido anonimizados, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 15 LTAIBG en relación con la LO 15/1999 de Protección de Datos de carácter personal.

Con respecto a la solicitud de acceso a "los documentos relacionados con la elaboración del Plan de Empresas y Derechos Humanos que remitieron al Gobierno tanto los representantes de la sociedad civil, como empresas o personas fuera del Gobierno", se señala que, dado que los documentos objeto de la solicitud han sido elaborados o generados por terceros, se debe proceder a consultar a éstos para obtener los permisos necesarios para su divulgación.



4. Posteriormente, el 19 de enero de 2016, D^a ALBA GUTIÉRREZ FRAILE presentó Reclamación ante este Consejo de Transparencia en base a los siguientes argumentos:

a. *Se proporciona el acceso a tres actas de reuniones que tuvieron lugar el 4 y 11 de febrero y 11 de marzo de 2013. Sin embargo, se señala que las referencias a los datos personales de los representantes de la Administración, empresas y sociedad civil han sido anonimizados, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 15 LTAIBG en relación con la LO 15/1999 de Protección de Datos de carácter personal. En estos casos, considera que no procede la aplicación de este artículo puesto que se trata de datos personales de carácter meramente identificativo y que su acceso por parte de tercero no supone una vulneración de la normativa de protección de datos. Así mismo, añade que los datos que se solicitan se hacen en un contexto en el que, o bien actuaban en el ejercicio de sus funciones como cargos público, en el caso del personal de la administración, o bien personas del sector privado que representan a organizaciones en su ámbito estrictamente laboral y no personal. Además, tal y como se indica en la resolución del CTBG de la Reclamación R/0281/2015, cabe recordar, que "el Real Decreto 1720/2007 de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la LOPD excluye de su aplicación a los datos de personas físicas, nombre y apellidos, las funciones o puestos desempeñados, así como la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales- que presten sus servicios en una persona jurídica".*

b. *Respecto al listado de las reuniones mantenidas, se alega que la mayoría de las reuniones fueron informales, razón por la que no se elaboraron actas de las mismas. Sin embargo, no se proporcionan los nombres y cargos de las personas asistentes a las reuniones aportadas por el Ministerio en el listado, por lo que considero que no se comprendió la información que solicitaba, puesto que el texto de la solicitud aclara que específicamente, que solicito los nombres de las personas que estuvieron presentes en las reuniones, aunque no se hayan elaborado actas de las mismas: por otra parte, también solicito las actas de estas reuniones así como los nombres y cargos oficiales de todas las personas que participaron en estas reuniones y, en el caso de representantes de la sociedad civil, empresas u otras personas fuera del Gobierno, sus nombres y organizaciones.*

Así mismo, y como ya he argumentado en el punto 1 de esta reclamación, pienso que en estos casos no procede la aplicación de la LOPD, puesto que se trata de datos personales de carácter meramente identificativo y en el contexto de elaboración de una planificación o política pública, es decir, en la toma de decisiones públicas y esta información es necesaria para conocer cómo se toman las decisiones y para que exista rendición de cuentas.

c. *En relación a los documentos remitidos por terceras personas al Gobierno, la resolución señala que dado que los documentos objeto de la solicitud han sido elaborados o generados por terceros, y por ello, proceden a consultar a éstos para obtener los permisos necesarios para su publicación. Sin embargo, creo que la información aportada al respecto es insuficiente y que*



no se ha cumplido con el mandato establecido en el artículo 19. 3 de la Ley 19/2013, que establece que "si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante, deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación".

En este sentido, se ha de tener en cuenta que:

- o Por un lado, la Resolución no justifica por qué se aplica esta excepción, es decir, por qué se considera que esta información puede afectar a derechos o intereses de terceros, ya que los documentos que remiten terceros en el contexto de elaboración de una política o planificación pública, deben de ser públicos. Por ello, resalto que la información que solicito, es información remitida por terceros en el contexto de elaboración de un plan público, es decir, de toma de decisiones públicas al tratarse de documentos remitidos al Gobierno con las aportaciones de las terceras partes al Plan de Empresas y Derechos Humanos, documentos con propuestas de líneas de actuación o definición de la planificación de una política pública. Por tanto, el acceso a esta información está en línea con la motivación de la Ley 19/2013 puesto que es información relevante para la rendición de cuentas y el conocimiento de la toma de decisiones públicas.*
- o Por otro lado, la Resolución no me comunica la suspensión de plazo para dictar resolución, ni se me informa del procedimiento a seguir. Consecuencia de ello es que, a fecha de presentación de esta reclamación, desconozco el estado de la tramitación de la solicitud, ya que los errores en las fechas producen inseguridad jurídica y dificultad a los ciudadanos para estar informados y defenderse contra la vulneración del derecho de acceso a información frente a la administración pública.*

5. El 21 de enero de 2016, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada a la Unidad de Información del MAEC, a los efectos de que se realizaran las alegaciones consideradas oportunas. Dichas alegaciones fueron remitidas el 15 de febrero de 2016, en las que se comunica, lo siguiente:

- a. La Dirección General de Naciones Unidas y Derechos Humanos, accede a la petición de la reclamante relativa a tener acceso a los datos, nombre y cargo, de los cargos oficiales asistentes a las reuniones por parte de la Administración, y a los nombres de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil participantes en las reuniones de las que se elaboraron actas, celebradas los días 4 y 11 de febrero y 11 de marzo de 2013. Dichos datos, le serán proporcionados a través del Portal de Transparencia.*



b. *Respecto a la petición de la reclamante, relativa al acceso a los datos, nombre y cargo, de los cargos oficiales asistentes a las reuniones por parte de la Administración, y a los nombres de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil participantes en las reuniones de las que no se elaboraron Actas, procede señalar:*

- *Lo único que consta de dichos encuentros, al ser de carácter informal y, por lo tanto, distintos de las reuniones de consulta a la sociedad civil cuyas actas se han remitido, son notas particulares del funcionario participante.*
- *Ahora bien, el acceso a dichas notas internas, caracterizadas como documentos auxiliares o de apoyo, es inadmisibles en virtud al artículo 18 1. b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. A mayor abundamiento, debido a la redacción y contenido de las mismas, la extracción de la información solicitada por la reclamante necesitaría de un trabajo previo de reelaboración, cuestión que permite inadmitir a trámite dicha solicitud, en virtud del artículo 18 1. e) de la mencionada Ley.*

En base a ello, procede no acceder a la petición de la reclamante de tener acceso a los datos, nombre y cargo, de los cargos oficiales asistentes a las reuniones por parte de la Administración, y a los nombres de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil participantes en las reuniones de las que no se elaboraron actas.

c. *Por último, en relación al acceso a "los documentos relacionados con la elaboración del Plan de Empresas y Derechos Humanos que remitieron al Gobierno tanto los representantes de la sociedad civil, como empresas o personas fuera del Gobierno", se señala, lo siguiente:*

- *Se estima que los documentos mencionados expresan una opinión de una organización en el proceso de elaboración de un Plan de la Administración. Por consiguiente, la Administración considera que dicha información es susceptible de equipararse a la información de carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores u opiniones referida en el art. 18 1. b) de la mencionada Ley y por tanto incurrir dicha solicitud en causa de inadmisión. A mayor abundamiento cabe señalar que dichos documentos son susceptibles de contener información delicada en la que pueden entrar en juego intereses estratégicos de los interlocutores en el proceso.*
- *Por otra parte, nada impide a la reclamante, al haber conocido a través de este procedimiento los nombres de las organizaciones participantes por parte de la sociedad civil, mencionados en las actas proporcionadas, dirigirse a ellas para conseguir los documentos mencionados si dichas organizaciones lo consideran oportuno.*



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 potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.
3. En el caso que nos ocupa, la Administración, teniendo en cuenta la respuesta inicial y la ofrecida con posterioridad a la presentación de esta reclamación y motivada por la misma, concede a la Reclamante parte de la información solicitada. En concreto el *Listado de todas las reuniones a las que asistieron representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, celebradas entre 2012 y 2015, en las que se trató de la elaboración y desarrollo del Plan Español de Empresa y Derechos Humanos, o cualquier otro tema relacionado la elaboración del mencionado Plan.*

Igualmente, concede de forma parcial la información relativa a las *Actas de esas reuniones, con los nombres y cargos oficiales de todas las personas que asistieron a ellas, así como, en el caso de representantes de la sociedad civil, empresas u otras personas fuera del Gobierno, sus nombres y organizaciones*, denegando aquella información relativa a reuniones en las que no se levantaron actas de ningún tipo.

Finalmente, deniega en su totalidad la información relativa a *los documentos relacionados con la elaboración del Plan de Empresa y Derechos Humanos que remitieron al Gobierno tanto los representantes de la sociedad civil, como empresas u otras personas fuera del Gobierno.*

Debemos centrarnos pues en la información que ha sido denegada total o parcialmente.

Para basar su denegación la Administración interpreta que tanto en los casos en los que no se levantaron actas como en relación a los documentos remitidos por terceros al Gobierno nos encontramos con supuestos que encajarían en la causa de inadmisión de la solicitud prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG, que



señala que se puede inadmitir una solicitud cuando la información solicitada sea considerada *auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos entre órganos.*

A juicio de la Administración, en aquellas reuniones en las que no se levantaron actas lo que constan son notas particulares tomadas por el funcionario participante. Del mismo modo, los documentos enviados por terceros al Gobierno son meras opiniones de una Organización en el proceso de elaboración de un Plan de la Administración.

Para comprobar si esto es así o no debe analizarse el borrador del Plan Español de Empresa y Derechos Humanos del Gobierno de España, elaborado el 26 de junio de 2014, al que va referida la solicitud de información, para comprobar si esas opiniones o notas pueden ser calificadas de esenciales o incidentales en relación a la decisión final que debe ser adoptada.

Según se desprende del mencionada Plan, el Gobierno pretende con el mismo fortalecer, además la ventaja competitiva de las empresas españolas en el mercado global y ofrecer a las empresas el marco óptimo para desarrollar sus operaciones empresariales previniendo y mitigando riesgos basados en los derechos humanos y fortaleciendo sus capacidades al respecto. Este Plan toma pues en consideración los estudios que avalan que la capacidad de las empresas de incorporar la perspectiva de derechos humanos, en particular para la equidad social y la igualdad de género, contribuye al éxito empresarial independientemente del tamaño de esta. Asimismo, el diálogo periódico y el establecimiento de canales estables de comunicación con la sociedad civil han de ser un mecanismo al servicio de los objetivos que se propongan en este campo. En el proceso de seguimiento, evaluación y reformulación de este plan será imprescindible la consulta con empresas y de organizaciones empresariales y sindicales, de la sociedad civil, de las universidades y de otros actores sociales.

La Comisión de Seguimiento del Plan podrá invitar a la Oficina del Defensor del Pueblo a sus reuniones, que tendrá voz pero no voto. La Comisión podrá además designar expertos de reconocido prestigio que apoyen con su conocimiento y experiencia el trabajo de la Comisión. Dichos expertos podrán provenir del sector público, del ámbito académico, empresarial, de organizaciones empresariales, sindicales y sociales o ser profesionales en la protección y defensa de los derechos humanos. Estos expertos podrán participar en las reuniones de la Comisión de Seguimiento en calidad de asesores o bien ser consultados para cuestiones específicas pero no tendrán capacidad decisoria.

La Comisión de Seguimiento tendrá en consideración las opiniones de los diferentes actores sociales que tienen relación con el ámbito de aplicación del Plan (ONGs, Sindicatos, Empresas, Asociaciones de empresarios, Universidades).



Con el objetivo de aumentar la transparencia y la confianza del consumidor y de los inversores respecto de las empresas españolas, el Gobierno recopilará los informes que las empresas realicen voluntariamente.

De todo lo anteriormente, podemos deducir lo siguiente:

- ✓ Es imprescindible la consulta del Gobierno, a través de la Comisión de Seguimiento, con empresas, organizaciones empresariales y sindicales, la sociedad civil, las universidades y otros actores sociales.
- ✓ La Comisión puede además designar expertos de reconocido prestigio pero sin capacidad decisoria.
- ✓ Finalmente, el Gobierno recopilará los informes que las empresas realicen voluntariamente.

En conclusión, es necesaria y obligatoria la consulta a la sociedad civil, a las empresas y a todos los actores sociales para elaborar el Plan. Es potestativa la consulta a expertos, que no tienen poder de decisión. Es obligatorio recabar por el Gobierno los Informes voluntarios realizados por las empresas.

4. Aplicado lo anterior al presente caso, debe analizarse si la actuación de Administración ha sido ajustada a derecho al denegar parte de la información solicitada en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG.

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha aprobado el Criterio Interpretativo CI/006/2015 en el que se analiza la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) y alegada en este caso en el siguiente sentido:

En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada. Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1. b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a "notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos" una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.

Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. b), de la Ley 19/2013.



En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso, la información solicitada y denegada por la Administración tiene, a juicio de este Consejo de Transparencia, la característica de ser auxiliar o de apoyo, puesto que se refiere, en los casos en los que no se han elaborado Actas de las reuniones, de meras notas particulares de los funcionarios intervinientes en las reuniones y en los casos en los que se piden documentos remitidos al Gobierno por la sociedad civil o terceras empresas, meras opiniones no vinculantes de organizaciones en el proceso de elaboración del Plan de Empresa que, aunque obligatorias, no configuran ni determinan necesariamente la redacción final del Plan.

Por ello, y en conclusión, se considera que debe desestimarse la Reclamación presentada.

5. No obstante lo anterior, este Consejo de Transparencia considera conveniente realizar una consideración respecto de la observación vertida por el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN respecto de la posibilidad del Reclamante de dirigirse directamente a las organizaciones concernidas al efecto de obtener sus contribuciones. A este respecto debe señalarse, en primer lugar, que al no tratarse de sujetos a los que les sea de aplicación la norma (a no ser que puedan quedar englobadas dentro de las entidades previstas en el artículo 3 de la LTAIBG) no se verían obligados a tramitar la solicitud que, al efecto, pudiera serle presentada. En segundo lugar, debe también recordarse la previsión contenida en el artículo 19.3 de la norma en el sentido de que: *Si la*



información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.

III.RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por D^a ALBA GUTIÉRREZ FRAILE, el 20 de enero de 2016, contra la Resolución del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, de fecha 23 de diciembre de 2015.

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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO


Fdo. Esther Arizmendi Gutiérrez

