



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 07/07/2023
HASH: 03d08896a6616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-073314

N/REF: Expediente 60/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

Información solicitada: Circulares del Ministerio de AA.EE. a los consulados sobre la Ley de Memoria Democrática.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2023-0549 Fecha: 07/07/2023

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 27 de octubre de 2022 al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Solicito copia de todas las Circulares enviadas por ese Ministerio de AA.EE. a los Consulados españoles en todo el mundo donde se abordan cuestiones de la Ley de memoria democrática recién aprobada y las nacionalizaciones que contempla».

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

2. El Ministerio de Asuntos Exteriores dictó resolución con fecha 19 de diciembre de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

« (...) esta Subsecretaría resuelve inadmitir la misma, pues se considera que debe venir limitada conforme a lo previsto en el artículo 18.1.b. de la Ley de Transparencia y buen Gobierno de 2013 que establece que se inadmitirán a trámite las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. Efectivamente, el solicitante requería las Circulares a los Consulados españoles en todo el mundo donde se abordan cuestiones de la Ley de memoria democrática recién aprobada y las nacionalizaciones que contempla. Dichas Circulares son, de manera inequívoca, comunicaciones, como se refleja además por el medio empleado».

3. Mediante escrito registrado el 21 de diciembre de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG con el siguiente contenido:

«El Ministerio de AAE rechaza mi petición alegando que “Una vez analizada la solicitud, esta Subsecretaría resuelve inadmitir la misma, pues se considera que debe venir limitada conforme a lo previsto en el artículo 18.1.b. de la Ley de Transparencia (...) el solicitante requería las Circulares a los Consulados españoles en todo el mundo donde se abordan cuestiones de la Ley de memoria democrática recién aprobada y las nacionalizaciones que contempla. Dichas Circulares son, de manera inequívoca, comunicaciones, como se refleja además por el medio empleado”. Tengo que manifestar que NO estoy de acuerdo, cuanto que dicha Circular objeto de controversia no es una mera “orden de servicio interna”, dirigida a los órganos inferiores administrativos del Gobierno, sino que regula cuestiones de fondo que afectan a los ciudadanos (...)

La circular de Albares adelanta que la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, dependiente del Ministerio de Justicia, está ultimando una instrucción sobre el derecho de opción a la nacionalidad española que se publicará también en el BOE y que Exteriores está preparando los contenidos para su página web, «que serán oportunamente circulados» dentro de un plan de comunicación específico para este asunto. «Asimismo, se está elaborando un folleto informativo que va a ser distribuido

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

en formato PDF a las Oficinas Consulares para que puedan imprimirlo y distribuirlo entre las personas interesadas. Se recomienda, asimismo, realizar acciones divulgativas, una vez entre en vigor la citada Ley, con los colectivos, asociaciones e instituciones españolas que puedan existir en esa demarcación consular, así como, de haberlo, con el Consejo de Residentes Extranjeros», (...)

En cuanto a los recursos humanos, el ministro anuncia en su circular que «se reforzarán» los consulados «que se espera sufran un mayor impacto» (...) Exteriores deja claro que se prevé que «en los primeros días» tras la entrada en vigor de la ley de Memoria Democrática se va a recibir «un volumen significativo» de solicitudes de nacionalidad en algunas oficinas consulares, por lo que plantea la conveniencia de establecer un sistema de cita previa y seguir «en cualquier caso» las previsiones recogidas en la instrucción que el ministerio «va a circular próximamente». Incluso, se emplaza a las embajadas y consulados a establecer un turno «especial» de atención, «fuera del horario habitual de atención al público», atendido por los efectivos de refuerzo eventualmente autorizados. A juicio de las citadas fuentes, es una prueba del interés por parte de Albares para que se agilicen las nacionalizaciones antes del ciclo electoral de 2023. (...)»

4. Con fecha 18 de enero de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación solicitando remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y del informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 15 de febrero de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

« Este departamento no puede sino reiterar su inadmisión pues las circulares referidas son “comunicaciones entre órganos o entidades administrativas” que se entienden por lo tanto incluidas entre las causas previstas en el artículo 18.1.(b). Este Departamento no pone en duda que en dichas comunicaciones se trate cuestiones que afectan a los ciudadanos, pues el trabajo que llevan a cabo las Oficinas Consulares del Estado tienen precisamente como tarea principal su asistencia a los ciudadanos, tanto españoles como extranjeros, que tengan que interactuar con la Administración española. En el cumplimiento de la asistencia que la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, establece para los ciudadanos extranjeros, son imprescindibles las comunicaciones entre órganos o entidades administrativas que deben, a juicio de esta unidad, considerarse como comunicaciones internas de las previstas en el artículo 18.1.(b). Asimismo, la entrega de dichas comunicaciones internas entre administraciones, requerirían de un trabajo previo de búsqueda, recopilación, y

reelaboración, que suponen también un límite al derecho a la transparencia, tal y como establece el artículo 18.1.c de la ley. Por otro lado, conviene señalar que las comunicaciones en la materia entre las unidades del Ministerio tenían como objetivo el estudio de eventuales necesidades que exigen una actuación del Ministerio, por lo que se considera que las mismas se deben ver protegidas por la limitación del artículo 14, en la medida en que dicho intercambio de información se debe ver protegido por k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión».

5. El 17 de febrero de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 18 de febrero de 2023, se recibió un escrito en el que manifestaba su desacuerdo con las alegaciones y reiteraba su petición.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

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

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&p=20181206&tn=1#a24>

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

sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas *“en el ejercicio de sus funciones”*.

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a las Circulares enviadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación a los Consulados españoles en todo el mundo en las que se aborden cuestiones referidas a la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática y las nacionalizaciones que contempla.

El Ministerio requerido acordó la inadmisión de la solicitud con arreglo a la causa prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG; al considerar que la circulares solicitadas están incluidas en el concepto de *comunicaciones* al que se refiere dicho artículo, por lo que deben ser tratadas como información de carácter auxiliar o de apoyo. En el trámite de alegaciones en este procedimiento añade la aplicabilidad de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG (información que precise una acción previa de reelaboración), así como la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.k (garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión).

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[!] a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo 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»*.

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de*

facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta».

5. Sentado lo anterior y por lo que concierne a la concurrencia de la causa de inadmisión contemplada en el citado artículo 18.1.b) LTAIBG, conviene recordar que el elemento relevante no es tanto la denominación formal que se atribuya a la información, como su verdadera naturaleza sustantiva.

Así, tal como ha señalado este Consejo en el Criterio Interpretativo 006/2015, la aplicación de esta causa de inadmisión exige que se atienda a la *condición* de información auxiliar o de apoyo y no a la *denominación* que se atribuya a la información o al soporte que la contiene; siendo la relación expresada en el precepto (notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos) un mero elenco de ejemplos que no implica necesariamente que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo.

Partiendo de este enfoque sustantivo, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;
 - Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;
 - Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;
 - La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;
 - Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.
6. En este caso, el Ministerio se fundamenta, para la aplicación del artículo 18.1.b) LTAIB, en que la información solicitada son *meras comunicaciones* entre Administraciones. Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, las circulares trasladan entre Administraciones /órganos administrativos las pautas interpretativas y de actuación a seguir en determinadas materias. No tienen efectos jurídicos *ad extra* o sobre terceros porque se trata de disposiciones de carácter interno que no innovan el ordenamiento

jurídico —en ese sentido, SSTS de 26 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:215) o de 29 de abril de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1664)-.

No obstante, el hecho de que se trate de disposiciones de carácter interno no comporta necesariamente su consideración como información auxiliar o de apoyo pues, atendiendo a su contenido, en la medida en que se contienen las pautas interpretativas de la Ley de Memoria Democrática y las instrucciones a seguir respecto de las solicitudes de nacionalizaciones, tienen un componente decisivo en la forma de actuar de las Administraciones públicas y su aplicación a las terceras personas afectadas.

En este sentido, existe un consolidado criterio de este Consejo según el cual en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación»*. Esto es, la información a que se refiere el artículo 18.1.b) LAITBG es aquella que tiene un ámbito exclusivamente interno, pero no la que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados —Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

En consecuencia, con arreglo a lo anterior, la reclamación debe ser estimada en este punto.

7. A igual conclusión ha de llegarse respecto de la invocación (ya en trámite de alegaciones) de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG o del límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG.

Aparte de su invocación tardía, lo cierto es que partiendo de la premisa de la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión y límites de los artículos 18. 14 y 15 LTAIBG dada la amplia configuración legal del derecho, lo cierto es que no se ha justificado de forma suficiente su concurrencia.

En efecto, resulta evidente que facilitar la información solicitada al Ministerio de Asuntos Exteriores no comporta la realización de una tarea previa de reelaboración en los términos en los que esta ha sido entendida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. La información no se encuentra dispersa o en diferentes formatos, ni es preciso realizar una tarea de recabar, ordenar y sistematizar a fin de poderla

proporcionar. Se trata de una circular elaborada por el Ministerio que ha sido dirigida a diversos consulados.

La mera alusión a la aplicabilidad del límite del artículo 14.1.k) LTAIBG pretendiendo que las circulares se refieren a actuaciones que debe llevar a cabo el Ministerio y que deben resultar confidenciales, no solo no resulta suficiente, sino que en este caso, las Circulares son, precisamente, la plasmación y comunicación de una decisión ya tomada por el órgano jerárquico superior a efectos de que sea cumplida por los órganos dependientes.

8. En conclusión, debe estimarse la reclamación al no resultar de aplicación las causas de inadmisión y los límites invocados por el Ministerio.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, de fecha 19 de diciembre de 2022.

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

- *Circulares enviadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación a los consulados españoles en todo el mundo donde se aborden cuestiones referidas a la aplicación de la Ley de Memoria Democrática y las nacionalizaciones que contempla.*

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 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de

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

conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0549 Fecha: 07/07/2023

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

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>